

KONJUNKTURRAT UND FINANZPLANUNGSRAT

Föderative Bundesorgane im Bereich der
Konjunkturpolitik und Finanzwirtschaft

H. Peter Schechinger

1973



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41553809_0001

KONJUNKTURRAT UND FINANZPLANUNGSRAT.

Föderative Bundesorgane im Bereich der Konjunkturpolitik
und Finanzwirtschaft.

Inaugural-Dissertation
zur Erlangung der Doktorwürde
einer Hohen Juristischen Fakultät der
Ludwig-Maximilians-Universität
zu München

vorgelegt von

H. Peter Schechinger

1973



Referent: Professor Dr. Peter Badura
Korreferent: Professor Dr. Dr. h.c. Arthur Kaufmann
Tag der mündlichen Prüfung:
19. Dezember 1973

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Literaturverzeichnis	XI
Abkürzungsverzeichnis	XLVIII

Erster Teil

<u>Die Wirksamkeit der bundesstaatlichen und der kommunalen Struktur unter den Anforderungen der heutigen Wirtschafts- und Finanzpolitik</u>		1
--	------	---

Erstes Kapitel

<u>Wandlungen staatlicher Wirtschafts- und Finanzpolitik</u>	....	1
I. Neue Ziele: Vom Liberalismus zum Sozialstaat	....	1
II. Neue Erkenntnisse: Die Lehre von der fiscal policy	....	4
III. Neue Methoden: Die mehrjährige Finanzplanung	....	7

Zweites Kapitel

<u>Das Dilemma zwischen moderner Wirtschafts- und Finanzpolitik und vertikaler Gewaltenteilung</u>	....	8
I. Zersplitterung des Gewichts der öffentlichen Haushalte	....	8
II. Gegenläufigkeiten isolierter Finanzplanungen	....	12
III. Die Lehre vom "kooperativen Föderalismus"	....	15

Drittes Kapitel

<u>Kooperation von Bund, Ländern und kommunalen Gebietskörperschaften bei der Wirtschafts- und Finanzpolitik</u>	....	20
I. Der Konjunkturrat für die öffentliche Hand	....	20
1. Zusammensetzung, Vorsitz und Erlaß der Geschäftsordnung	....	20
2. Vorläufer und Entstehungsgeschichte	....	22
a) Koordinierungsausschuß	....	22
b) Wirtschaftspolitischer Bundesländer-Ausschuß	....	23
c) "Runder Tisch"	....	23
3. Spaltung in Konjunkturrat und Konjunkturrat (Kreditfragen)	....	24
II. Der Finanzplanungsrat	....	26
1. Zusammensetzung, Vorsitz und Erlaß der Geschäftsordnung	....	26
2. Vorläufer und Entstehungsgeschichte	....	27
3. Verschmelzung mit dem Konjunkturrat?	....	29
III. Die Tätigkeit von Finanzplanungsrat und Konjunkturrat, dargestellt anhand einer Übersicht über die bisherigen Sitzungen bis März 1973	....	30
1. Finanzplanungsrat	....	30
2. Konjunkturrat für die öffentliche Hand	....	46
3. Konjunkturrat (Kreditfragen)	....	54

	Seite
Zweiter Teil	
<u>Funktionsanalyse: Aufgabenbereich und Aktionsformen der Beiräte</u>	 60
Erstes Kapitel	
<u>Der Begriff der "Koordinierung"</u>	 60
Zweites Kapitel	
<u>Aufgabenbereich der Beiräte</u>	 64
I. Gesetzlich festgelegter Aufgabenbereich des Konjunkturrats	 64
1. Beratung aller zur Erreichung der Ziele des StabG erforderlichen konjunkturpolitischen Maßnahmen	 64
a) Zum Begriff der Konjunkturpolitik	 68
b) Beratung konjunkturpolitischer "Maßnahmen"	 76
c) Begrenzung des Aufgabenbereichs auf die "öffentliche Hand"	 81
d) Begrenzung oder Erweiterung des Aufgabenbereichs durch Orientierung an den Zielen des StabG?	 85
2. Beratung der Möglichkeiten der Deckung des Kreditbedarfs der öffentlichen Haushalte	 87
3. Konjunkturausgleichsrücklage, Kreditlimitierung und Zeitplan für die Kreditaufnahme	 90
II. Tatsächlich wahrgenommener Aufgabenbereich des Konjunkturrats	 91
1. Konjunkturrat	 92
a) Erfüllung von Aufgaben innerhalb des gesetzlichen Aufgabenbereichs	 92

	Seite
b) Überschreitung des gesetzlichen Aufgabenbereichs	 93
2. Konjunkturrat (Kreditfragen)	 95
III. Gesetzlich festgelegter Aufgabenbereich des Finanzplanungsrats	 96
1. Koordinierung der Finanzplanungen des Bundes, der Länder und der Ge- meinden und Gemeindeverbände	 97
a) Zum Begriff der Finanzplanung	 97
b) Funktionen der Finanzplanung	 100
c) Beteiligte Finanzmassen	 107
2. Aufstellung einer einheitlichen Systematik für die Finanzplanungen	 108
3. Ermittlung einheitlicher volks- und finanzwirtschaftlicher Annahmen für die Finanzplanungen	 109
4. Ermittlung von Schwerpunkten für eine den gesamtwirtschaftlichen Erforder- nissen entsprechende Erfüllung der öffentlichen Aufgaben	 113
5. Sonstige Aufgabengebiete?	 115
IV. Tatsächlich wahrgenommener Aufgabenbe- reich des Finanzplanungsrats	 118
1. Erfüllung von Aufgaben innerhalb des gesetzlichen Aufgabenbereichs	 118
2. Überschreitung des gesetzlichen Aufgabenbereichs	 121
V. Überschneidungen der Aufgabenbereiche des Konjunkturrats und des Finanz- planungsrats	 122
VI. Zusammenfassung und Kritik	 124

	Seite
Drittes Kapitel	
<u>Aktionsformen der Beiräte</u>	 128
A. Aktionsformen des Konjunkturrats	 129
I. Beratung	 129
1. Zweideutigkeit des Ausdrucks "Beratung"	 129
2. Rechtsqualität der Beratung	 131
3. Teilnahmepflicht	 132
4. Faktische Bedeutung der Beratung	 134
II. Empfehlung, Stellungnahme, EntschlieÙung	 137
1. Adressaten der Verlautbarungen	 137
2. Rechtliche Qualifikation der ver- schiedenen Akte	 139
3. Entscheidungsprozeß der Räte	 143
4. Gesetzliche Grundlage dieser Aktionsformen	 146
5. Faktische Bedeutung der Aktionsformen	 147
III. Anhörung nach § 18 Abs.2 S.2 StabG	 148
1. Rechtliche Bedeutung der Anhörung	 149
2. Faktische Bedeutung der Anhörung	 152
IV. Aufstellung des Zeitplans für die Inan- spruchnahme des Kapitalmarkts, Fest- legung von Kreditbedingungen	 153
1. Rechtliche Bedeutung dieser Befug- nisse	 153
a) Verfahren und Entscheidungsspiel- raum	 153
b) Rechtsnatur des Zeitplans vor der Verbindlichkeitserklärung	 159
c) Rechtsnatur des Zeitplans nach der Verbindlichkeitserklärung	 160

	Seite
2. Faktische Bedeutung der Zeitpläne	 162
V. Zusammenfassung und Kritik	 163
B. Aktionsformen des Finanzplanungsrats	 167
I. Beratung	 167
II. Empfehlungen	 167
III. Aufstellung einer einheitlichen Systematik der Finanzplanungen	 170
IV. Ermittlung von Grundannahmen und Schwerpunkten	 171
V. Auskunfterteilung	 172
1. Pflicht zur Auskunfterteilung	 172
2. Kein Recht des Finanzplanungsrats auf Auskunft	 175
3. Faktische Bedeutung der Auskunftspflicht	 175
VI. Zusammenfassung und Kritik	 176

Dritter Teil

<u>Organisationsanalyse: Interne Struktur der Räte und ihre Position im Staatsaufbau</u>	 183
--	----------

Erstes Kapitel

<u>Probleme der internen Organisation</u>	 183
I. Der Konjunkturrat	 183
1. Mitgliedschaft der Bundesbank?	 183
2. Gültigkeit und Rechtsnatur der Geschäftsordnung	 184
3. Spaltung des Konjunkturrats	 190
4. Regelung des Sitzungsturnusses	 191
II. Der Finanzplanungsrat	 192
1. Mitgliedschaft der Bundesbank?	 192

	Seite
2. Gültigkeit und Rechtsnatur der Geschäftsordnung	 193
3. Regelung des Sitzungsturnusses	 194
4. Verschmelzung mit dem Konjunkturrat zulässig?	 195
Zweites Kapitel	
<u>Position der Räte im Staatsaufbau</u>	 196
I. Konjunkturrat und Finanzplanungsrat als Bundesorgane	 196
1. Zuordnung zum Bund	 197
a) Struktureller Aspekt	 197
b) Funktionaler Aspekt	 198
2. Konjunkturrat und Finanzplanungsrat als Organe	 202
3. Die Stellung der Bundesminister	 212
II. Beziehungen der Räte zu den Ländern	 213
1. Stellung der "Landesvertreter" im Konjunkturrat	 213
2. Stellung der "Landesvertreter" im Finanzplanungsrat	 217
III. Beziehungen der Räte zu den Kommunen	 218
1. "Vertretung" jeder einzelnen Kommune?	 218
2. Vertretung der kommunalen Spitzen- verbände	 219
3. Indirekte Zurechnung der Tätigkeit der kommunalen Spitzenverbände auf die einzelnen Kommunen?	 220
Drittes Kapitel	
<u>Vergleich mit ähnlichen Gremien</u>	 222
I. Gremien der regierungsinternen Koordi- nation	 223

	Seite
1. Kabinettsausschüsse: "Wirtschafts- kabinett", "Finanzkabinett"	 223
2. Interministerielle Ausschüsse	 224
II. Sachverständigengremien	 225
1. Wissenschaftliche Beiräte: Wissenschaftlicher Beirat beim Bundes- ministerium der Finanzen und Wissen- schaftlicher Beirat beim Bundes- ministerium für Wirtschaft	 225
2. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Ent- wicklung	 226
III. Gremien der föderativen und/oder Staat-Gesellschaftsgruppen-Kooperation	 227
1. Konzertierte Aktion	 227
2. Interministerielle Bund-Länder- Ausschüsse	 230
3. Fachministerkonferenzen: Wirtschaftsministerkonferenz, Finanzministerkonferenz	 231
4. Planungsausschuß für die Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur	 232

Vierter Teil

<u>Legalitätsanalyse: Vereinbarkeit von Konjunktur- rat und Finanzplanungsrat mit dem Grundgesetz</u>	 235
---	----------

Erstes Kapitel

<u>Die Räte und das Verfassungsgefüge Bund-Länder- Kommunen</u>	 235
I. Bundeskompetenz zum Erlaß der §§ 18 StabG und 51 HGrG	 237
II. Eingriff in die Gliederung des Bundes in Länder durch die §§ 18 StabG und 51 HGrG	 241

	Seite
1. Zuweisung der Koordinierungsfunktion an Bundesorgane	 241
2. Integration der Staatsgewalt von Bund und Ländern?	 244
3. Verletzung der Organisationsgewalt der Länder?	 246
III. Ausgliederung der Gemeinden aus den Ländern?	 248
IV. Die Räte und die Position des Bundesrats	 250

Zweites Kapitel

<u>Die Räte und das Verfassungsgefüge Parlament-Regierung</u>	 253
I. Die Räte und der Bereich der Regierung	 254
1. Störung der Gewaltenbalance zu Lasten der Exekutive?	 255
2. Störung im Zuständigkeitsbereich der Regierung im organisatorischen Sinn	 260
a) Die Räte als "Nebenregierungen"?	 261
b) Die Räte als "Überregierungen"?	 262
c) Die Stellung des Kanzlers bzw. Regierungschefs	 266
II. Die Räte und die Stellung der Parlamente	 268
1. Die Räte und die Leitungsfunktionen der Parlamente	 269
2. Die Räte und die Kontrollfunktion der Parlamente	 274
a) Entzug der Kontrolle über die Regierungen?	 276
b) Unverantwortlichkeit der Räte	 276

Drittes Kapitel

<u>Beurteilung des Vorschlags, den Finanzpla-</u> <u>nungsrat mit der Aufgabe einer Gesamtfi-</u> <u>nanzplanung auszustatten</u>	....	282
I. Beurteilung des Vorschlags unter bundes- staatlichem Blickwinkel	....	283
1. Aufstellung des Gesamtfinanzplans durch Mehrheitsbeschlüsse	....	283
2. Einstimmige Aufstellung	....	285
II. Beurteilung des Vorschlags im Hinblick auf das parlamentarische Regierungs- system	....	288
1. Der Finanzplanungsrat als "Über- regierung"	....	289
2. Parlamentarische Unverantwortlich- keit des Finanzplanungsrats	....	291

Literaturverzeichnis

Albers,
Finanzplanung

A l b e r s, Willi: Einige
Fragen zur mittelfristigen
Finanzplanung.
In: Geldtheorie und Geldpolitik.
Günter Schmölders zum 65. Ge-
burtstag.
Berlin 1968. S.201 ff.

Albers,
Finanzpolitik

A l b e r s, Willi: Haushalts-
rechtliche Grundlagen und ela-
stische Durchführung einer kon-
junkturgerechten Finanzpolitik.
In: Schriften des Vereins für
Sozialpolitik. NF Bd.52, 1969.
S.77 ff.

Andreae/Smekal

A n d r e a e, Clemens-August
und S m e k a l, Christian:
Möglichkeiten und Probleme der
Geldstillegung in der Finanzpo-
litik.
In: Geldtheorie und Geldpolitik.
Günter Schmölders zum 65. Ge-
burtstag.
Berlin 1968. S.213 ff.

Archiv der Gegenwart

Keesings Archiv der Gegenwart.
Wien u.a. 1951. 21. Jahrgang.

Arndt

A r n d t, Helmut: Das Koordi-
nationsproblem bei staatlichen
Planungen.
In: Interdependenzen von Politik
und Wirtschaft. Festgabe für
Gert von Eynern.
Berlin 1967. S.375 ff.

- | | |
|--------------------------|---|
| Baade | B a a d e, Hans W.: Das Verhältnis von Parlament und Regierung im Bereich der auswärtigen Gewalt der Bundesrepublik Deutschland.
Hamburg 1962. |
| Bachof | B a c h o f, Otto: Beurteilungsspielraum, Ermessen und unbestimmter Rechtsbegriff im Verwaltungsrecht.
In: JZ 1955, S.97 ff. |
| Bachof/Kisker | B a c h o f, Otto und K i s k e r, Gunter: Rechtsgutachten zur Verfassungsmäßigkeit des Staatsvertrages über die Errichtung der Anstalt "Zweites Deutsches Fernsehen."
Mainz 1965. |
| Badura, Buchbesprechung | B a d u r a, Peter: Besprechung der Kommentare zum StabG von Stern/Münch und Möller.
In: AöR Bd.95, 1970. S.491 ff. |
| Badura, Parlamentarismus | B a d u r a, Peter: Parlamentarismus und parteienstaatliche Demokratie.
In: Festschrift für Karl Michaelis.
Göttingen 1972. S.9 ff. |
| Badura, Regierung | B a d u r a, Peter: Regierung.
In: Evangelisches Staatslexikon.
Stuttgart, Berlin 1966. Sp.1835 ff. |

Badura, Verfassungs-
fragen der Finanz-
planung

B a d u r a, Peter: Verfassungs-
fragen der Finanzplanung.
In: Festgabe für Theodor Maunz
zum 70. Geburtstag.
München 1971. S.1 ff.

Badura, Verwaltung
im sozialen Rechts-
staat

B a d u r a, Peter: Auftrag und
Grenzen der Verwaltung im so-
zialen Rechtsstaat.
In: DÖV 1968. S.446 ff.

Badura, Wirtschafts-
verfassung

B a d u r a, Peter: Wirtschafts-
verfassung und Wirtschaftsver-
waltung. Ein exemplarischer
Leitfaden.
Frankfurt am Main 1971.

Becker

B e c k e r, Erich: Kommunale
Selbstverwaltung.
In: Die Grundrechte. Handbuch
der Theorie und Praxis der
Grundrechte. Hrsg. von Better-
mann, Nipperdey, Scheuner.
Berlin 1962. 4.Bd. 2.Halbband.
S.673 ff.

Benda

B e n d a, Ernst: Die aktuellen
Ziele der Wirtschaftspolitik
und die tragenden Grundsätze
der Wirtschaftsverfassung.
In: NJW 1967. S.849 ff.

Berkenhoff

B e r k e n h o f f, Hans Al-
bert: Der Deutsche Städtebund.
Bonn 1970.

- Biedenkopf
B i e d e n k o p f, Kurt H.:
Rechtsfragen der konzertierten
Aktion.
In: BB 1968. S.1005 ff.
- Bonner Kommentar
Kommentar zum Bonner Grundgesetz.
Bearbeitet von Abraham, Badura
u.a.
Hamburg 1950 ff. Stand Juni 1972.
- Böckenförde, Orga-
nisationsgewalt
B ö c k e n f ö r d e, Ernst-Wolf-
gang: Die Organisationsgewalt im
Bereich der Regierung.
Berlin 1964.
- Böckenförde, Ver-
fassungswidrig durch
Verfassungsänderung!
B ö c k e n f ö r d e, Christoph:
Verfassungswidrig durch Verfas-
sungsänderung!
In: DÖV 1969. S.744 f.
- Bryde
B r y d e, Brun-Otto: Zentrale
wirtschaftspolitische Beratungs-
gremien in der parlamentarischen
Verfassungsordnung.
Hamburg 1972.
- Bulletin
Bulletin. Hrsg. vom Presse- und
Informationsamt der Bundesre-
gierung.
Bonn Jahrgänge 1967 - 1972.
Zitiert nach Datum und Nr.
- Clausing
C l a u s i n g, Gustav: Kon-
junkturen.
In: HDSW, 6.Bd. Stuttgart u.a.
1957. S.133 ff.

- Dahlgrün
D a h l g r ü n, Rolf: Die Problematik der haushaltswirtschaftlichen Unabhängigkeit von Bund und Ländern.
In: Finanzwissenschaft und Finanzpolitik. Festschrift für Erwin Schoettle.
Tübingen 1964. S.15 ff.
- Dahm, Deutsches Recht
D a h m, Georg: Deutsches Recht.
Stuttgart 1963. 2.Aufl.
- Dahm, Empfehlungen
D a h m, Georg: Die völkerrechtliche Verbindlichkeit von Empfehlungen internationaler Organisationen.
In: DÖV 1959. S.361 ff.
- Deutsche Bundesbank,
Geschäftsbericht
Geschäftsbericht der Deutschen Bundesbank für das Jahr 1965.
1966.
- Dickertmann/Siedenber
D i c k e r t m a n n, Dietrich und S i e d e n b e r g, Axel: Konjunkturpolitische Instrumente für Länder und Gemeinden.
In: AfK 10.Jahrgang 1971. S.274 ff.
- Diehl
D i e h l, Karl: Konjunktur, Konjunkturtheorie.
In: Wörterbuch der Volkswirtschaft. 2.Bd.
Jena 1932. 4.Aufl. S.600 ff.
- Eberhard
E b e r h a r d, Rudolf: Globalsteuerung über die öffentlichen Haushalte.
In: BayVB1 1967. S.217 ff.

Fischer-Menshausen,
Finanzpolitik

F i s c h e r - M e n s h a u s e n ,
Herbert: Langfristige Perspektiven
einer rationalen Finanzpolitik.
In: Finanzpolitik von morgen.
DIHT-Schriftenreihe, Heft 114.
Bonn 1969. S.147 ff.

Fischer-Menshausen,
Haushaltspolitik

F i s c h e r - M e n s h a u s e n ,
Herbert: Haushaltspolitik im mo-
dernen Bundesstaat.
In: DIHT-Schriftenreihe, Heft 100.
Bonn 1967. S.9 ff.

Fischer-Menshausen,
Institutionelle Vor-
aussetzungen

F i s c h e r - M e n s h a u s e n ,
Herbert: Institutionelle Voraus-
setzungen einer fortschrittlichen
Politik.
In: Finanz- und Geldpolitik im
Umbruch.
Mainz 1969. S.65 ff.

Fischer-Menshausen,
Mittelfristige Fi-
nanzplanung

F i s c h e r - M e n s h a u s e n ,
Herbert: Mittelfristige Finanz-
planung im Bundesstaat.
In: Planung III.
Baden-Baden 1968. S.73 ff.

Forsthoff, Lehrbuch

F o r s t h o f f , Ernst: Lehr-
buch des Verwaltungsrechts. 1.Bd.,
Allgemeiner Teil.
München und Berlin 1966. 9.Aufl.

Forsthoff, Planung

F o r s t h o f f , Ernst: Über
Mittel und Methoden moderner
Planung.
In: Planung III.
Baden-Baden 1968. S.21 ff.

- Friauf F r i a u f, Karl Heinrich:
Öffentlicher Haushalt und
Wirtschaft.
In: VVDStRL Heft 27.
Berlin 1969. S.1 ff.
- Friesenhahn F r i e s e n h a h n, Ernst:
Parlament und Regierung im mo-
dernen Staat.
In: VVDStRL Heft 16.
Berlin 1958. S.9 ff.
- Fuchs F u c h s, Jockel: Dritte Säule
- oder was?
In: Die Verwaltung. 4.Bd. 1971.
S.385 ff.
- Fuhr F u h r, Eberhard: Kommentar zur
Gewerbeordnung. Bd.1 und 2.
Neuwied am Rhein, Stand Juni 1970.
- Gawin G a w i n, Wolfgang: Die Rechts-
stellung der ständigen Konfe-
renz der Kultusminister der
Länder in der Bundesrepublik
Deutschland. Diss.
Würzburg 1967.
- Gehrig G e h r i g, Norbert: Parlament
- Regierung - Opposition.
München 1969.
- Geiger G e i g e r, Willi: Föderalismus
in der Verfassungsordnung der
Bundesrepublik Deutschland.
In: Zur Struktur der deutschen
Verwaltung. Schriftenreihe der
Hochschule Speyer, Bd.33.
Berlin 1967. S.12 ff.

- Gerber
G e r b e r, Hans: Rechtsfragen
der Planung im Hochschulwesen.
In: Planung II.
Baden-Baden 1966. S.315 ff.
- Goroncy
G o r o n c y, Robert: Mitwir-
kungsbereich und Zusammenwir-
ken bei den Gemeinschaftsauf-
gaben.
In: DÖV 1971. S.85 ff.
- Götz
G ö t z, Günter: Die Schuldenpo-
litik der Länder.
Meisenheim am Glan 1970.
- Grawert, Finanzreform
G r a w e r t, Rolf: Finanzre-
form und Bundesstaatsreform.
In: Der Staat, 7.Bd.
Berlin 1968. S.63 ff.
- Grawert, Verwaltungs-
abkommen
G r a w e r t, Rolf: Verwal-
tungsabkommen zwischen Bund und
Ländern in der Bundesrepublik
Deutschland.
Berlin 1967.
- Gross
G r o s s, Rolf: Selbstkoordi-
nierung der Länder.
In: NJW 1966. S.1488 ff.
- Grund
G r u n d, Walter: Die mehrjäh-
rige Finanzplanung des Bundes
- Grundkonzeption, Methoden und
ihre Problematik.
In: Planung III.
Baden-Baden 1968. S.47 ff.

- Gygi
G y g i, Fritz: Rechtsfragen der
Wirtschaftsplanung.
In: Planung II.
Baden-Baden 1966. S.113 ff.
- Haas
H a a s, Diether: Ausschüsse in
der Verwaltung.
In: VerwArch Bd.49, 1958. S.14 ff.
- Haegert
H a e g e r t, Wilhelm: Organe
der Länder auf Bundesebene?
In: NJW 1961. S.1137 ff.
- Hagemann
H a g e m a n n, Günter: Bezie-
hungen zwischen mittelfristi-
ger Finanzplanung und Finanz-
verfassung im föderativen Staat
unter besonderer Berücksichti-
gung der Bundesrepublik Deutsch-
land.
In: Beihefte der Konjunkturpoli-
tik, Heft 15.
Berlin 1968. S.47 ff.
- Haller, Finanzpolitik
H a l l e r, Heinz: Finanzpolitik.
In: HDSW, 3.Bd.
Stuttgart u.a. 1961.
- Haller, Finanzpolitik II
H a l l e r, Heinz: Finanzpolitik.
Tübingen, Zürich 1968. 4.Aufl.
- Haller, Mittel-
fristige Finanzplanung
H a l l e r, Heinz: Probleme der
mittelfristigen Finanzplanung.
In: Konjunkturpolitik, Zeit-
schrift für angewandte Konjunktur-
forschung, 14.Jahrgang.
Berlin 1968. S.73 ff.

- Haller, Wandlungen H a l l e r, Heinz: Wandlungen
in den Problemen föderativer
Staatswirtschaften.
In: FinArch 1968, NF 27. S.249 ff.
- Hamann/Lenz H a m a n n, Andreas, H a m a n n,
Andreas jr. und L e n z, Helmut:
Das Grundgesetz für die Bundes-
republik Deutschland vom 23.
Mai 1949.
Neuwied, Berlin 1970. 3.Aufl.
- Handbuch der BRD Die Bundesrepublik Deutschland.
Hrsg.: A. Koehler und K. Jansen.
Köln u.a. 1971.
- Heinze H e i n z e, Christian: Der
Sachverständigenrat zur Begut-
achtung der gesamtwirtschaft-
lichen Entwicklung und die Um-
bildung der Verfassung.
In: Der Staat, 6.Bd.
Berlin 1967. S.433 ff.
- Hempel H e m p e l, Wieland: Der demo-
kratische Bundesstaat.
Berlin 1969.
- Hennis H e n n i s, Wilhelm: Richtli-
nienkompetenz und Regierungs-
technik.
Tübingen 1964.
- Herzog H e r z o g, Roman: Zwischenbi-
lanz im Streit um die bundes-
staatliche Ordnung.
In: JuS 1967. S.193 ff.

Hesse, Bundesstaat

H e s s e, Konrad: Der unitari-
sche Bundesstaat.
Karlsruhe 1962.

Hesse, Kooperativer
Föderalismus

H e s s e, Konrad: Aspekte des
Kooperativen Föderalismus in
der Bundesrepublik.
In: Festschrift für Gebhard
Müller.
Tübingen 1970. S.141 ff.

Hesse, Verfassungs-
änderung

H e s s e, Konrad: Bundesstaats-
reform und Grenzen der Verfas-
sungsänderung.
In: AÖR 98.Bd., 1973. S.1 ff.

Hesse, Verfassungs-
recht

H e s s e, Konrad: Grundzüge des
Verfassungsrechts der Bundesre-
publik Deutschland.
Karlsruhe 1972. 5.Aufl.

Hettlage, Diskussions-
beitrag

H e t t l a g e, Karl M.:
Diskussionsbeitrag zur 31. Mit-
gliederversammlung der Arbeits-
gemeinschaft deutscher wirt-
schaftswissenschaftlicher For-
schungsinstitute e.V.
In: Beihefte der Konjunkturpoli-
tik, Heft 15.
Berlin 1968. S.57 ff.

Hettlage, Finanzpla-
nung

H e t t l a g e, Karl M.: Prob-
leme einer mehrjährigen Finanz-
planung.
In: FinArch 1968, NF 27. S.235 ff.

- Hirschmüller
H i r s c h m ü l l e r, Martin:
Die Konferenzen der Minister-
präsidenten und Ressortminister
der Länder in der Bundesrepub-
lik Deutschland. Diss.
Tübingen 1967.
- Hoffmann
H o f f m a n n, Lutz: Konjunk-
turpolitik.
In: Evangelisches Staatslexikon.
Stuttgart Berlin 1966. Sp.1117 ff.
- Hohrmann
H o h r m a n n, Friedrich: Bun-
desgesetzliche Organisation
landesunmittelbarer Selbstver-
waltungskörperschaften.
Berlin 1967.
- Huber
H u b e r, Konrad: Maßnahmege-
setz und Rechtsgesetz.
Berlin 1963.
- Hüttl
H ü t t l, Adolf: Kooperativer
Föderalismus und Gemeinschafts-
aufgaben.
In: DVBl 1967. S.433 ff.
- Ipsen, Selbstver-
waltung der Ge-
richte
I p s e n, Hans Peter: Empfiehlt
es sich, die vollständige Selbst-
verwaltung aller Gerichte im
Rahmen des Grundgesetzes ge-
setzlich einzuführen?
In: Verhandlungen des 40. DJT,
Bd.2, C 5 ff.
Tübingen 1954.

- Ipsen, Wirtschafts-
planung
I p s e n, Hans Peter: Rechts-
fragen der Wirtschaftsplanung.
In: Planung II.
Baden-Baden 1966. S.63 ff.
- Jagenlauf
J a g e n l a u f, Arnulf: Die
Vereinbarkeit der Gemeinschafts-
einrichtungen der Bundesländer
mit dem Grundgesetz. Diss.
Tübingen 1966.
- Jahrreiß
J a h r r e i ß, Herrmann: Die
Gliederung des Bundes in Län-
der.
In: Gedächtnisschrift Hans-Pe-
ters.
Berlin u.a. 1967. S.533 ff.
- Jobst
J o b s t, Heinz: Die Eigen-
ständigkeit der Gemeinde.
In: BayVBl 1960. S.201 ff.
- Jöhr, Konjunktur (I)
J ö h r, Walter Adolf: Konjunktur (I).
In: HDSW, 6.Bd.
Stuttgart u.a. 1959. S.97 ff.
- Jöhr, Konjunktur (II)
J ö h r, Walter Adolf: Konjunktur (II).
In: HDSW, 6.Bd.
Stuttgart u.a. 1959. S.115 ff.
- Kassimatis
K a s s i m a t i s, Georg: Der
Bereich der Regierung.
Berlin 1967.

- Kelsen
K e l s e n, Hans: Allgemeine Staatslehre.
Berlin 1925.
- Kewenig
K e w e n i g, Wilhelm: Kooperativer Föderalismus und bundesstaatliche Ordnung.
In: AöR 93.Bd. 1968. S.433 ff.
- Keynes
K e y n e s, John Maynard: Allgemeine Theorie der Beschäftigung, des Zinses und des Geldes.
Berlin 1955.
- Kisker, Kooperation
K i s k e r, Gunter: Kooperation im Bundesstaat.
Tübingen 1971.
- Kisker, Zwischenländer-Gemeinschaftseinrichtungen
K i s k e r, Gunter: Zwischenländer-Gemeinschaftseinrichtungen - Verfassungsmäßigkeit der Anstalt "Zweites Deutsches Fernsehen" und ihrer Finanzierung (BVerwGE 22, 299).
In: JuS 1969. S.466 ff.
- Klappenbach/Steinitz
K l a p p e n b a c h, Ruth und S t e i n i t z, Wolfgang (Hrsg.): Wörterbuch der deutschen Gegenwartssprache. 1.Bd.
Berlin 1964.

- | | |
|-----------------------------|---|
| Klein, Finanzhoheit | K l e i n, Friedrich: Die verfassungsrechtliche Gewährleistung der gemeindlichen Finanzhoheit im Spiegel der Rechtsprechung.
In: FinArch NF 27, 1968. S.271 ff. |
| Klein, Finanzministerium | K l e i n, Franz: Das Bundesministerium der Finanzen.
Bonn 1970, 3.Aufl. |
| Klein, Konjunkturpolitik | K l e i n, Lieselotte: Finanzpolitische Instrumente der Konjunkturpolitik.
Berlin München 1963. |
| Klein-Zirbes, Finanzplanung | K l e i n - Z i r b e s, Rudolf: Finanzplanung - Aufgabe, Theorie und Technik.
In: Finanzpolitik von morgen.
DIHT-Schriftenreihe Heft 114.
Bonn 1969. S.95 ff. |
| Klein-Zirbes, Fiscal-policy | K l e i n - Z i r b e s, Rudolf: Theoretische Grundlagen der Fiscal-policy.
In: Finanzpolitik von morgen.
DIHT-Schriftenreihe Heft 114.
Bonn 1969. S.43 ff. |
| Klementa | K l e m e n t a, Joachim: Die Haushaltsreform in der Bundesrepublik.
In: Finanzpolitik von morgen.
DIHT-Schriftenreihe Heft 114.
Bonn 1969. S.71 ff. |

Knöpfle

K n ö p f l e, Franz: Die Beratung von Verfassungsorganen in geschichtlicher und rechtlicher Sicht.

In: BayVBl 1967. S.401 ff.

Kohn

K o h n, Helmut: Das Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft. Hrsg. vom Referat Presse und Information des Bundesministeriums für Wirtschaft.

Wuppertal 1970. 3.Aufl.

Konow

K o n o w, Gerhard: Kooperativer Föderalismus und Gemeinschaftsaufgaben.

In: DÖV 1966. S.368 ff.

Kölble, Bildungs-
förderung

K ö l b l e, Josef: Bildungs- und Forschungsförderung als Aufgabe von Bund und Ländern.

In: DÖV 1964. S.592 ff.

Kölble, Gemeinschafts-
aufgaben

K ö l b l e, Josef: "Gemeinschaftsaufgaben" der Länder und ihre Grenzen.

In: NJW 1962. S.1081 ff.

Köttgen, Bundes-
regierung

K ö t t g e n, Arnold: Bundesregierung und oberste Bundesbehörden.

In: DÖV 1954. S.4 ff.

- | | |
|----------------------------|---|
| Köttgen, Bundesstaat | K ö t t g e n, Arnold: Der soziale Bundesstaat.
In: Neue Wege der Fürsorge.
Festgabe für Hans Muthesius
zum 75. Geburtstag.
Köln u.a. 1960. S.19 ff. . |
| Köttgen, Fondsverwaltung | K ö t t g e n, Arnold: Fondsverwaltung in der Bundesrepublik.
Stuttgart u.a. 1965. |
| Köttgen, Gemeinde | K ö t t g e n, Arnold: Die Gemeinde und der Bundesgesetzgeber.
Stuttgart 1957. |
| Köttgen, Konjunkturpolitik | K ö t t g e n, Arnold: Zur Diskussion über das konjunkturpolitische Instrumentarium des Bundes gegenüber Ländern und Gemeinden.
In: AfK 5.Jahrgang 1966. S.3 ff. |
| Krüger | K r ü g e r, Rolf: Die Koordination von gesamtwirtschaftlicher, regionaler und lokaler Planung.
Berlin 1969. |
| Kunze | K u n z e, Renate: Kooperativer Föderalismus in der Bundesrepublik.
Stuttgart 1968. |

Landmann/Rohmer/
Eyer mann/Fröhler

L a n d m a n n, R o h m e r,
E y e r m a n n, Erich und
F r ö h l e r, Ludwig: Gewer-
beordnung. 1. und 2.Bd.
München 1969. 12.Aufl.

Larenz

L a r e n z, Karl: Methoden-
lehre der Rechtswissenschaft.
Berlin u.a. 1969. 2.Aufl.

Leibholz

L e i b h o l z, Gerhard: Der
Parteienstaat des Bonner Grund-
gesetzes.
In: Recht, Staat, Wirtschaft.
3.Bd.
Düsseldorf 1951. S.99 ff.

Leibholz/Rinck

L e i b h o l z, G. und
R i n c k, H.J.: Grundgesetz
für die Bundesrepublik Deutsch-
land.
Köln 1971. 4.Aufl.

Leisner, Regierung

L e i s n e r, Walter, Regierung
als Macht kombinierten Ermes-
sens.
In: JZ 1968. S.727 ff.

Leisner, Landespar-
lamente

L e i s n e r, Walter: Schwächung
der Landesparlamente durch grund-
gesetzlichen Föderalismus.
In: DÖV 1968. S.389 ff.

- | | |
|--------------------------------|---|
| Lerche, Föderalismus | L e r c h e, Peter: Födera-
lismus als nationales Ordnungs-
prinzip.
In: VVDStRL Heft 21.
Berlin 1964. S.66 ff. |
| Lerche, Verfassungs-
fragen | L e r c h e, Peter: Aktuelle
föderalistische Verfassungs-
fragen.
München 1968. |
| Lerner | L e r n e r, Abba P.: The Econo-
mics of Control. Principles
of Welfare Economics.
New York Neudruck 1970. |
| Liebrecht | L i e b r e c h t, Heinz: Der
kooperative Föderalismus.
In: DVBl 1967. S.72 ff. |
| Loening | L o e n i n g, Hellmuth: Der
ministerialfreie Raum in der
Staatsverwaltung.
In: DVBl 1954. S.173 ff. |
| Loewenstein | L o e w e n s t e i n, Karl:
Verfassungsrecht und Verfas-
sungsrealität.
In: AöR 77.Bd. 1951. S.387 ff. |
| Mangoldt/Klein | M a n g o l d t, Hermann von
und K l e i n, Friedrich: Das
Bonner Grundgesetz. Bd.1.
Berlin Frankfurt am Main 1966.
2.Aufl. |

- Mann
M a n n, Fritz Karl: Die Staats-
wirtschaft in unserer Zeit.
Jena 1930.
- Matzerath
M a t z e r a t h, Horst: Kon-
junkturrat und Finanzplanungs-
rat. Zum Wandel der kommunalen
Position im modernen Bundes-
staat.
In: AfK 11.Jahrgang 1972. II.
Halbband, S.243 ff.
- Maunz, Staatsrecht
M a u n z, Theodor: Deutsches
Staatsrecht.
München 1971. 18.Aufl.
- Maunz, Uneinigkeit
M a u n z, Theodor: Pflicht der
Länder zur Uneinigkeit?
In: NJW 1962. S.1641 ff.
- Maunz, Verwaltungs-
abkommen
M a u n z, Theodor: Verwaltungs-
abkommen zwischen Bund und Län-
dern in der Bundesrepublik
Deutschland. (Zu Rolf Grawerts
gleichnamiger Monographie).
In: Die Verwaltung 4.Bd. 1971.
S.231 ff.
- Maunz/Dürig/Herzog
M a u n z, Theodor, D ü r i g,
Günter und H e r z o g, Roman:
Grundgesetz.
1. - 12. Lieferung.
München Berlin 1971.

Müller-Armack

M ü l l e r - A r m a c k,
Alfred: Wirtschaftswissen-
schaftliche Tagung der Adolf-
Weber-Stiftung.
Frankfurt am Main. 1964.

Musgrave

M u s g r a v e, Richard A.:
Finanztheorie. (Deutsche Über-
setzung. Originaltitel: The
Theory of Public Finance).
Tübingen 1969. 2.Aufl.

Nawiasky

N a w i a s k y, Hans: Allge-
meine Staatslehre. 3.Teil.
Einsiedeln u.a. 1956.

Nawiasky/Leusser/
Gerner/Schweiger/
Zacher

N a w i a s k y, Hans, L e u s s e r,
Claus, G e r n e r, Erich,
S c h w e i g e r, Karl und
Z a c h e r, Hans: Die Verfas-
sung des Freistaates Bayern.
1. - 4.Lieferung.
München 1971. 2.Aufl.

Neumark, Finanzpla-
nung

N e u m a r k, Fritz: Mittel-
fristige Finanzplanung und Kon-
junkturpolitik.
In: Beihefte der Konjunkturpo-
litik Heft 15.
Berlin 1968. S.11 ff.

Neumark, Finanzpolitik

N e u m a r k, Fritz: Probleme
und Mittel moderner Finanzpo-
litik.
In: Finanzwissenschaft und Fi-
nanzpolitik. Festschrift für
Erwin Schoettle.
Tübingen 1964. S.177 ff.

Neumark, Finanzreform

N e u m a r k, Fritz: Grundgedanken des Gutachtens über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland.

In: Schriften des Vereins für Socialpolitik NF Bd.52 1969. S.41 ff.

Neumark, Finanzwirtschaft

N e u m a r k, Fritz: Planung in der öffentlichen Finanzwirtschaft.

In: Schriften des Vereins für Socialpolitik NF Bd.45 1967. S.173 ff.

Neumark, Fiscal Policy

N e u m a r k, Fritz: Wo steht die "Fiscal Policy" heute?

In: Wirtschafts- und Finanzprobleme des Interventionsstaates. Tübingen 1961.

Neumark, Haushaltsführung

N e u m a r k, Fritz: Grundsätze und Arten der Haushaltsführung und Finanzbedarfsdeckung.

In: HdbdFW 1.Bd.

Tübingen 1952. 2.Aufl. S.606 ff.

Neumark, Stabilitätsgesetz

N e u m a r k, Fritz: Zur Problematik einer Steigerung der Effizienz fiskalpolitischer Instrumente des Stabilitätsgesetzes.

In: FinArch NF Bd.28 1969. S.100 ff.

Oberhauser

O b e r h a u s e r, Alois:
Die konjunkturpolitische Koordi-
nierung der öffentlichen Finanz-
wirtschaften und ihre finanz-
und haushaltsrechtlichen Voraus-
setzungen.
In: Schriften des Vereins für
Socialpolitik NF Bd.52 1969.
S.111 ff.

Patzig

P a t z i g, Werner: Konjunktur-
steuerung und kommunale Selbst-
verwaltung - Spielraum und
Grenzen.
In: Verhandlungen des 47. DJT
Bd. II, N 8 ff.
München 1968.

Patzig/Traber

P a t z i g, Werner und T r a b e r,
Theo: Haushaltsrecht des Bundes
und der Länder.
Köln u.a. 1970.

Pfeiffer

P f e i f f e r, Gerd: Selbst-
koordinierung und Gemeinschafts-
einrichtungen der Länder.
In: NJW 1962. S.565 ff.

Piduch

P i d u c h, Erwin Adolf: Bun-
deshaushaltsrecht.
Stuttgart u.a. Stand Juli 1971.

Pollmann

P o l l m a n n, Hans: Repräsen-
tation und Organschaft.
Berlin 1969.

- | | |
|-------------------------|--|
| Preiser | P r e i s e r, Erich: Wirtschaftliches Wachstum als Fetisch und Notwendigkeit.
In: ZgesStW 1967. S.586 ff. |
| Prior | P r i o r, Harm: Die Interministeriellen Ausschüsse der Bundesministerien.
Stuttgart 1968. |
| Rinck | R i n c k, Gerd: Wirtschaftswissenschaftliche Begriffe in Rechtsnormen.
In: Recht im Wandel. Festschrift Hundertfünfzig Jahre Karl Heymanns Verlag KG.
Köln u.a. 1965. S.361 ff. |
| Rittig | R i t t i g, Gisbert: Zielkollision oder Instrumentenkollision.
In: Interdependenzen von Politik und Wirtschaft. Festgabe für Gert von Eynern.
Berlin 1967. S.145 ff. |
| Rudolf, Bund und Länder | R u d o l f, Walter: Bund und Länder im aktuellen deutschen Verfassungsrecht.
Bad Homburg v.d.H. u.a. 1968. |
| Rudolf, Rechtsordnungen | R u d o l f, Walter: Zum System der staatlichen Rechtsordnungen in der Bundesrepublik Deutschland.
In: DÖV 1966. S.73 ff. |

Sachverständigenrat,
Jahresgutachten

Sachverständigenrat zur Begut-
achtung der gesamtwirtschaft-
lichen Entwicklung: Stabilität
im Wachstum. Jahresgutachten
1966 - 1968.
Stuttgart Mainz 1967.

Scheuner, Bundesstaat

S c h e u n e r, Ulrich: Struk-
tur und Aufgabe des Bundesstaates
in der Gegenwart.
In: DÖV 1962. S.641 ff.

Scheuner, Koordination

S c h e u n e r, Ulrich: Poli-
tische Koordination in der
Demokratie.
In: Festschrift für Gerhard
Leibholz zum 65. Geburtstag.
2.Bd.
Tübingen 1966. S.899 ff.

Scheuner, Regierung

S c h e u n e r, Ulrich: Der
Bereich der Regierung.
In: Rechtsprobleme in Staat und
Kirche. Festschrift für Rudolf
Smend.
Göttingen 1952. S.253 ff.

Scheuner, Wandlungen

S c h e u n e r, Ulrich: Wand-
lungen im Föderalismus der Bun-
desrepublik.
In: DÖV 1966. S.513 ff.

Schiller, Konjunktur-
politik

S c h i l l e r, Karl: Konjunkturpolitik auf dem Wege zu einer Affluent Society.
In: Jahre der Wende. Festgabe für Alex Möller.
Karlsruhe 1968. S.61 ff.
= Kieler Vorträge NF 54, 1968.

Schiller, Wirtschafts-
politik

S c h i l l e r, Karl: Wirtschaftspolitik.
In: HDSW 12.Bd.
Stuttgart u.a. 1962. S.210 ff.

Schlecht

S c h l e c h t, Otto: Gesamtwirtschaftliche Zielprojektionen als Grundlage der wirtschaftspolitischen Planung in der Marktwirtschaft.
In: Planung III.
Baden-Baden 1968. S.111 ff.

Schlesinger

S c h l e s i n g e r: Diskussionsbeitrag.
In: Beihefte der Konjunkturpolitik 15, 1968, S.74 ff.

Schmidt, Reiner

S c h m i d t, Reiner: Wirtschaftspolitik und Verfassung.
Baden-Baden 1971.

Schmidt, Walter

S c h m i d t, Walter: Das Verhältnis von Bund und Ländern im demokratischen Bundesstaat des Grundgesetzes.
In: AÖR 87. Bd. 1962. S.253 ff.

- Schmidt/Wille S c h m i d t, Kurt und W i l l e, Eberhard: Die mehrjährige Finanzplanung. Wunsch und Wirklichkeit. Tübingen 1970.
- Schmidt-Preuß S c h m i d t - P r e u ß, Mathias: Plan-Programm und Verfassung - Bemerkungen zu § 1 Stabilitätsgesetz. In: DVBl 1970. S.535 ff.
- Schmölders, Finanzpolitik S c h m ö l d e r s, Günter: Finanzpolitik. Berlin u.a. 1965. 2.Aufl.
- Schmölders, Wandlungen S c h m ö l d e r s, Günter: Wandlungen der Finanzwissenschaft. In: Jahre der Wende. Festgabe für A. Möller. Karlsruhe 1968. S.95 ff.
- Schneider, Erich S c h n e i d e r, Erich: Planung, Programmierung und Koordinierung in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. In: Weltwirtschaftliches Archiv. Zeitschrift des Instituts für Weltwirtschaft an der Universität Kiel. Bd.93. Hamburg 1964.

Schneider, Hans K.

S c h n e i d e r, Hans K.:
Plankoordinierung in der Re-
gionalpolitik.
In: Schriften des Vereins für
Socialpolitik NF Bd.45.
Berlin 1967. S.239 ff.

Schnell

S c h n e l l, Stefan: Der Deut-
sche Städtetag.
Bonn 1970.

Sievert

S i e v e r t, Olaf: Die wirt-
schaftspolitische Beratung in
der Bundesrepublik Deutschland.
In: Schriften des Vereins für
Socialpolitik NF Bd.49.
Berlin 1968. S.27 ff.

Spanner

S p a n n e r, Hans: Über Fi-
nanzreform und Bundesstaat.
In: Festgabe für Theodor Maunz
zum 70. Geburtstag.
München 1971. S.386 ff.

Spindler/Becker/
Starke

S p i n d l e r, Joachim von,
B e c k e r, Willy und S t a r-
k e, Ernst: Die Deutsche Bundes-
bank.
Stuttgart u.a. 1969. 3.Aufl.

Stachels

S t a c h e l s, Elmar: Das Sta-
bilitätsgesetz im System des
Regierungshandelns.
Berlin 1970.

- Stern
S t e r n, Klaus: Konjunktur-
steuerung und kommunale Selbst-
verwaltung - Spielraum und
Grenzen.
In: 47. DJT Gutachten E.
München 1968.
- Stern/Münch
S t e r n, Klaus und M ü n c h,
Paul: Gesetz zur Förderung der
Stabilität und des Wachstums
der Wirtschaft.
Stuttgart u.a. 1967.
- Streissler
S t r e i s s l e r, Erich:
Konjunkturtheorie.
In: Evangelisches Staatslexikon.
Stuttgart Berlin 1966. Sp.1121 ff.
- Stucken
S t u c k e n, Rudolf: Die Haus-
haltspolitik im Gesetz zur För-
derung der Stabilität und des
Wachstums der Wirtschaft vom
8. Juni 1967.
In: FinArch NF Bd.27 1968.
S.202 ff.
- Teschner
T e s c h n e r, Manfred: Wirt-
schaftskonjunkturbewegung und
Konjunkturtheorien.
In: HdBW 4.Bd.
Stuttgart 1962. 3.Aufl.Sp.6407 ff.

- | | |
|------------------------------------|---|
| Thiele | Thiele, Willi: Reichswirtschaftsrat - Konzertierte Aktion - Bundeswirtschafts- und Sozialrat?
In: DVBl 1970. S.529 ff. |
| Thieme | Thieme, Werner: Föderalismus im Wandel.
Köln u.a. 1970. |
| Thomas/Putzo | Thomas, Heinz und Putzo, Hans: Zivilprozeßordnung.
München 1971. 5.Aufl. |
| Tiemann, Gemeinschaftsaufgaben I | Tiemann, Burkhard: Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern in verfassungsrechtlicher Sicht.
Berlin 1970. |
| Tiemann, Gemeinschaftsaufgaben II | Tiemann, Burkhard: Die neuen Gemeinschaftsaufgaben (Art.91 a, b GG) im System des Grundgesetzes.
In: DÖV 1970. S.161 ff. |
| Tiemann, Gemeinschaftsaufgaben III | Tiemann, Burkhard: Gemeinschaftsaufgaben und bundesstaatliche Kompetenzordnung.
In: DÖV 1970. S.725 ff. |
| Tiemann, Gemeinschaftsaufgaben IV | Tiemann, Burkhard: Der Beteiligungsgrad des Bundes an den Gemeinschaftsaufgaben.
In: DÖV 1971. S.86 f. |

- Timm
T i m m, Herbert: Gemeindefinanzpolitik in den Wachstumszyklen.
In: FinArch NF Bd.28 1969 S.441 ff.
- Troege-Gutachten
Kommission für die Finanzreform:
Gutachten über die Finanzreform
in der Bundesrepublik Deutschland.
Stuttgart u.a. 1966. 2.Aufl.
- Veit
V e i t, Otto: Grundriß der
Währungspolitik.
Frankfurt am Main 1969. 3.Aufl.
- Vialon
V i a l o n, Friedrich Karl:
Moderne Entwicklungstendenzen
des öffentlichen Haushalts in
der Bundesrepublik (außerhalb
der Gesetzgebung).
In: Gegenwartsprobleme des öffentlichen Haushalts. Schriftenreihe der Hochschule Speyer
Bd.12.
Berlin 1962. S.13 ff.
- Vogel
V o g e l, Horst: Antizyklische
Finanzpolitik - Patentrezept
oder Leerformel?
In: Finanzpolitik von morgen.
DIHT-Schriftenreihe Heft 114.
Bonn 1969. S.129 ff.

- Vonderbeck
V o n d e r b e c k, Hans-Josef: Der Bundesrat - ein Teil des Parlaments der Bundesrepublik Deutschland?
Meisenheim am Glan 1964.
- Wagner
W a g n e r, Heinz: Öffentlicher Haushalt und Wirtschaft.
In: VVDStRL Heft 27.
Berlin 1969. S.47 ff.
- Wahl
W a h l, Rainer: Stellvertretung im Verfassungsrecht.
Berlin 1971.
- Weber, Konjunktur
W e b e r, Wilhelm: Konjunktur und Krise.
In: Katholisches Soziallexikon.
Innsbruck u.a. 1964. Sp.553 ff.
- Weber, Volkswirtschaftspolitik
W e b e r, Adolf: Kurzgefaßte Volkswirtschaftspolitik.
Berlin 1957. 7.Aufl.
- Weinberger
W e i n b e r g e r, Bruno: Konjunktursteuerung und kommunale Selbstverwaltung.
In: Verhandlungen des 47. DJT.
Bd.II Teil N.N 34 ff.
München 1968.
- Weisser
W e i s s e r, Gerhard: Wirtschaftspolitik.
In: Evangelisches Soziallexikon.
Stuttgart Berlin 1965. 5.Aufl.
Sp.1358 ff.

- Weller W e l l e r, Fritz: Wirtschafts-
politik und föderativer Staats-
aufbau in der Bundesrepublik
Deutschland.
Berlin 1967.
- Wiebel W i e b e l, Markus: Zur verwal-
tungsrechtlichen Bedeutung des
Stabilitätsgesetzes.
In: DVBl 1968. S.899 ff.
- Wilke W i l k e, Dieter: Artikel 109
Grundgesetz und das Stabilitäts-
gesetz in ihrer Bedeutung für
das Verordnungsrecht.
In: AöR 93.Bd. 1968. S.270 ff.
- Wille W i l l e, Eberhard: Planung und
Information. Eine Untersuchung
ihrer Wechselwirkungen unter
besonderer Berücksichtigung eines
mehrjährigen Plans für die öffent-
lichen Finanzen.
Berlin 1970.
- Wissenschaftlicher Wissenschaftlicher Beirat beim
Beirat, Konjunktur- Bundeswirtschaftsministerium:
politik Instrumente der Konjunkturpo-
litik und ihre rechtliche In-
stitutionalisierung. Gutachten
4.Bd.
Göttingen 1957. S.34 ff.

Wissenschaftlicher
Beirat, Voraus-
schau

Wissenschaftlicher Beirat beim
Bundeswirtschaftsministerium:
Wirtschaftliche Vorausschau auf
mittlere Sicht. Gutachten 6.Bd.
Göttingen 1966. S.47 ff.

Wohlfarth/Everling

W o h l f a r t h, Ernst,
E v e r l i n g, Ulrich,
G l a e s n e r, Hans-Joachim
und S p r u n g, Rudolf:
Die Europäische Wirtschaftsge-
meinschaft. Kommentar zum
Vertrag.
Berlin Frankfurt am Main 1960.

Wolf

W o l f, Dietrich: Stabilitäts-
politik im Bundesstaat. Diss.
München 1968.

Wolff, Organschaft

W o l f f, Hans J.: Organschaft
und juristische Person. Bd.2:
Theorie der Vertretung.
Aalen 1968. (Berichtigter Neu-
druck der Ausgabe Berlin 1934).

Wolff, Verwaltungs-
recht I

W o l f f, Hans J.: Verwaltungs-
recht I.
München Berlin 1971. 8.Aufl.

Wolff, Verwaltungs-
recht II

W o l f f, Hans J.: Verwaltungs-
recht II.
München Berlin 1970. 3.Aufl.

Wolff, Verwaltungs-
recht III

W o l f f, Hans J.: Verwaltungs-
recht III.
München Berlin 1967. 2.Aufl.

Wolkersdorf

W o l k e r s d o r f, Lorenz:
Beziehungen zwischen Haushalts-
plan und Finanzplanung unter be-
sonderer Berücksichtigung poli-
tischer und administrativer As-
pekte.

In: Beihefte der Konjunkturpo-
litik Heft 15.

Berlin 1968. S.31 ff.

Zacher, Kooperation

Z a c h e r, Hans: Grundlagen
und Grenzen interföderativer
Kooperation.

In: BayVBl 1971. S.321 ff. und
S.375 ff.

Zavelberg

Z a v e l b e r g, Heinz-
Günter: Die mehrjährige Finanz-
planung.

In: Finanzpolitik von morgen.
DIHT-Schriftenreihe Heft 114.

Bonn 1969. S.113 ff.

Zeidler

Z e i d l e r, Karl: Maßnahme-
gesetz und "klassisches" Ge-
setz.

Karlsruhe 1961.

Ziebill

Z i e b i l l, Otto: Die kommuna-
len Spitzenorganisationen als
Interessenverbände?

In: AfK 7.Jahrgang 1968. S.205 ff.

Zuck

Z u c k, Rüdiger: Verfassungs-
rechtliche Probleme des Stabili-
tätsgesetzes.

In: JZ 1967. S.694 ff.

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	anderer Ansicht
aaO	am angegebenen Ort
abgedr.	abgedruckt
AfK	Archiv für Kommunalwissenschaften
Anm.	Anmerkung
AÖR	Archiv des öffentlichen Rechts
BayVBl	Bayerische Verwaltungsblätter
BayVerfGH	Bayerischer Verfassungsgerichtshof
BB	Der Betriebs-Berater
EBankG	Gesetz über die Deutsche Bundesbank
GBBl	Bundesgesetzblatt
BHO	Bundshaushaltsordnung
BR	Bundesrat
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BT	Bundestag
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
DIHT	Deutscher Industrie- und Handelstag
Diss.	Dissertation
DJT	Deutscher Juristentag
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
Drs.	Drucksache
DVB1	Deutsches Verwaltungsblatt
E	Entscheidungen (in amtlicher Sammlung)
f. (ff.)	folgend (e)
FinArch	Finanzarchiv
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GG	Grundgesetz
Gv	Gemeindeverbände
HdbdFW	Handbuch der Finanzwissenschaft
HdBW	Handwörterbuch der Betriebswirtschaft
HDSW	Handwörterbuch der Sozialwissenschaften
HGrG	Haushaltsgrundsätzegesetz
h.L.	herrschende Lehre

h.M.	herrschende Meinung
hrsg. (Hrsg.)	herausgegeben (Herausgeber)
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
MdB	Mitglied des Bundestags
NF	neue Folge
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Rdnr.	Randnummer
Sp.	Spalte
StabG	Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft
Tz.	Textziffer
u.a.	und andere
Verf.Bln.	Die Verfassung von Berlin
Verf.Brem.	Landesverfassung der Freien Hanse- stadt Bremen
Verf.BW	Verfassung des Landes Baden-Württem- berg
Verf.By	Verfassung des Freistaates Bayern
Verf.Hbg.	Verfassung der Freien und Hanse- stadt Hamburg
Verf.RP	Verfassung für Rheinland-Pfalz
VerwArch	Verwaltungsarchiv
Vorbem.	Vorbemerkung
VVDStRL	Veröffentlichung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
ZgesStW	Zeitschrift für die gesamte Staats- wissenschaft

Erster Teil

Die Wirksamkeit der bundesstaatlichen und der kommunalen Struktur unter den Anforderungen der heutigen Wirtschafts- und Finanzpolitik

Die Änderungen des Art. 109 GG durch die Grundgesetznovellen vom 8.6.1967 (BGBl I S.581) und vom 20.5.1969 (BGBl I S.357), das Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8.6.1967 (BGBl I S.582), das Haushaltsgrundsätzgesetz vom 19.8.1969 (BGBl I S.1273) und die auf diesen Gesetzgebungswerken beruhende Errichtung des Konjunkturrats und des Finanzplanungsrats markieren wichtige Stationen einer Entwicklung, durch die ein tiefgreifender Widerspruch überbrückt werden soll. Die Forderung nach rationellstem Einsatz und größtmöglicher Potenzierung staatlicher Macht zur Sicherung und Förderung des allgemeinen Wohlstands muß ausgeglichen werden mit der Teilung und Begrenzung staatlicher Macht durch die tradierten Institutionen des Föderalismus und der kommunalen Selbstverwaltung. Im Grundgesetz noch unter der Chiffre "sozialer Bundesstaat" verborgen (Art. 20 Abs. I GG), entfaltete dieser Widerspruch seine volle Sprengkraft erst, als sich auch in der Bundesrepublik neue Auffassungen von Ziel und Möglichkeiten staatlicher Wirtschafts- und Finanzpolitik durchgesetzt hatten.

Erstes Kapitel

Wandlungen staatlicher Wirtschafts- und Finanzpolitik

I. Neue Ziele: Vom Liberalismus zum Sozialstaat

Mit der schrittweisen Überwindung absolutistischer Herr-

schaftsformen durch ein erstarkendes Bürgertum seit dem Ende des 18. Jahrhunderts setzte sich in Europa die klassisch-liberale Auffassung vom Wesen der Staatstätigkeit durch. Ausgehend von der Vorstellung, daß Staat und Gesellschaft sich dualistisch gegenüberstehen, zielte der Liberalismus auf eine Beschränkung der Staatsgewalt durch Gewaltenteilung und Grundrechte. Hand in Hand damit ging das Bestreben, die Staatstätigkeit überhaupt einzuschränken, was die schnell an Einfluß gewinnenden bürgerlichen Volksvertretungen auch bald erreichten.

Wirtschaftspolitisch entsprach dem die Vorstellung, eine sich selbst überlassene, also von staatlichen Eingriffen freie Marktwirtschaft könne am ehesten privaten Wohlstand herbeiführen. Für die staatliche Finanzwirtschaft führte diese Anschauung folgerichtig zu der Forderung, den Staatsaufwand auf die notwendigsten Mittel zur Wahrung des Rechts, zur Aufrechterhaltung von öffentlicher Sicherheit und Ordnung im Innern und zur Landesverteidigung zu begrenzen.

Schon bald jedoch mußte diese selbstbewußte Lehre des kapitalistischen Bürgertums starke Einbrüche hinnehmen. Zunächst punktueller, später geplanter staatlicher Interventionismus in Gestalt von Industrie-, Verkehrs- oder auch Sozialpolitik wurde erforderlich, da das Prinzip des "laissez faire, laissez aller" nicht in der Lage war, Gerechtigkeit und Frieden zu schaffen und zu sichern. Vor allem in der "sozialen Frage" manifestierte sich diese Unfähigkeit, da der Marktautomatismus zu einer gerechten Verteilung des Sozialprodukts nicht imstande war¹. Die im 19. Jahrhundert regelmäßig auftretenden zyklischen Wirt-

¹ So schon Keynes, S.319; vgl. auch Haller, Finanzpolitik I, in: HDSW, Bd.3, S.624 ff.; Möller/Holzheu, in: Evangelisches Staatslexikon. Sp.2553; Weisser, in: Evangelisches Soziallexikon. Sp.1369.

schaftskrisen², die die durch privaten Egoismus bestimmte Industrialisierung begleiteten, taten ein übriges, die Überzeugungskraft der Idee vom sich liberal beschränken- den Staat schwinden zu lassen.

Bereits durch die Weimarer Verfassung und später auch durch das Grundgesetz wurde dann die politische Idee des Wohlfahrtsstaates als Verfassungsgrundsatz rezipiert³. Hierin dokumentiert sich auch verfassungsrechtlich der bereits im Kaiserreich angebahnte Übergang von der wirtschaftspolitisch abstinenten Staatsauffassung zur Übernahme der Verantwortung für die Funktionsfähigkeit des Marktes, für wirtschaftliche Prosperität, aber zunehmend auch insgesamt für die Verwirklichung sozialer Gerechtigkeit durch ein staatliches System sozialer Sicherungen und wirtschaftslenkender Interventionen. Der Anspruch an den auf die umfassende Verwirklichung der sozialen Gerechtigkeit verpflichteten Staat geht über die bloße Daseinsvorsorge hinaus auf "Wachstumsvorsorge"⁴ durch gesamtwirtschaftlich lenkende Wachstums- und Konjunkturpolitik. Finanzwirtschaftlich manifestiert sich diese neue Ordnungsvorstellung in einem mit den öffentlichen Aufgaben ständig gewachsenen und wachsenden Anteil der öffentlichen Haushalte am Sozialprodukt.

² Vgl. eine eingehende Zusammenstellung bei Clausing, in: HDSW Bd.6., S.134 ff.

³ Badura, Verwaltung im sozialen Rechtsstaat, in: DÖV 1968 S.447.

⁴ Ipsen, Wirtschaftsplanung. S.87; ders. VVDStRL Heft 24, 1966. S.222 (Diskussionsbeitrag); siehe auch Stachels, S. 15, der von einem "wohlseinsvorsorgenden" Staat spricht; vgl. auch Molnar, in: Ordo 1968, S.18, der auf die Forderung nach einer "Schutzengelfunktion" des Staates ("État Providence") hinweist.

II. Neue Erkenntnisse: Die Lehre von der fiscal policy

Die getreu dem "Gesetz" Adolph Wagners ständig gewachsenen Staatsausgaben erzwangen schließlich auch eine Abkehr von der klassischen Budgetlehre der liberalen Finanzwissenschaft, die die Funktion des Haushalts aus der fiskalischen Bedarfsdeckung entwickelte. Bei einem Anteil von 30 - 40%, den die gesamte öffentliche Finanzwirtschaft mittlerweile am Sozialprodukt erreicht hat, ist der Übergang vom "Anteilsystem", in dem der Staat mit seiner Finanzwirtschaft als eines unter vielen gleichberechtigten Wirtschaftssubjekten auftritt, zum "Kontrollsystem", in dem die finanzwirtschaftlichen Operationen des Staates bewußt zur Beeinflussung des volkswirtschaftlichen Geschehens eingesetzt werden, unabweisbar⁵. Das liberale Postulat, die öffentliche Finanzwirtschaft solle sich "neutral" verhalten, wird unhaltbar, da eine staatliche Finanzwirtschaft von diesem Umfang ganz unvermeidlich zu einem wesentlichen Faktor in der Gestaltung der Wirtschaftslage geworden ist, einerlei ob sie dies systematisch und mit bestimmten Zielen tut oder nicht⁶.

Die Erkenntnis von der konjunkturellen Wirksamkeit des Staatshaushalts und der daraus resultierenden Möglichkeit einer "fiscal policy"⁷, die durch antizyklischen

⁵ Mann, S.29 f.

⁶ Vgl. Haller, Finanzpolitik I, HDSW Bd.3.S.629.

⁷ Unter diesem Begriff soll hier ganz allgemein die "Ökonomisierung der Finanzwirtschaft" (Mann, aaO S.38) zusammengefaßt werden. In der Literatur wird der Begriff selten definiert, sondern meist nur durch einige Funktionen beschrieben. Auch hierbei bestehen jedoch ziemliche Differenzen. Der Bogen spannt sich vom Spezialfall der antizyklischen Einflußnahme auf die Gesamtnachfrage zum Zwecke der Stabilisierung über das Ziel des Wirtschaftswachstums bis zur allge-

Einsatz der öffentlichen Finanzen gesamtwirtschaftliche Schwankungen beeinflusst, breitete sich seit den Dreißiger Jahren vor allem im angelsächsischen Raum sehr rasch aus⁸. Bahnbrechend wirkte hier sicher die gute praktische Erfahrung, die man in der Weltwirtschaftskrise mit der konjunkturpolitisch orientierten Finanzpolitik des New Deal in den Vereinigten Staaten gemacht hatte.

In die Politik der Bundesrepublik Deutschland hielt die fiscal policy erst spät ihren Einzug. Noch 1961 konnte Haller schreiben: "Eine bewußte konjunkturpolitisch orientierte Finanzpolitik wurde bisher kaum praktiziert..."⁹. Mit Erlaß des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8. Juni 1967 (BGBl I S.582) wurde dann die große Wende vollzogen. Nach jahrelangen Vorarbeiten¹⁰ wurden mit diesem Gesetz der Bundesregierung konjunkturpolitische Instrumente der Finanzpolitik in die Hand gegeben, die von vielen Seiten - etwas

meinen Unterordnung der Finanzpolitik unter wirtschafts- und sozialpolitische Zwecke. Eine Extremposition nimmt dabei die "functional finance" von A.P. Lerner (The Economics of Control) ein, die die Finanzpolitik ausschließlich dem Zwecke der Kompensation von Unterbeschäftigung durch ständiges deficit spending unterordnen will. Vgl. zum Ganzen Neumark, Fiscal Policy, S.218 f.; Schmölders, Finanzpolitik, S.460 f.

⁸ Grundlegend die Beschäftigungstheorie von J.M. Keynes: The General Theory of Employment, Interest and Money, London, 1936.

⁹ Haller, Finanzpolitik I, HDSW Bd.3, S.639.

¹⁰ Hier ist vor allem das sog. Troeger-Gutachten zu nennen.

euphorisch - als das "modernste Instrumentarium"¹¹, als "einer der modernsten aller denkbaren Werkzeugkästen"¹² begrüßt wurden. Die Ökonomisierung der Finanzwirtschaft stieß jedoch auch immer wieder auf Kritik. Die Wirksamkeit der fiscal policy wurde vor allem für die Phase der Hochkonjunktur angezweifelt¹³. Auch auf die Gefahren für notwendige öffentliche Investitionen wurde hingewiesen, die aus einer konjunkturellen Lückenbüßerfunktion des Staates entstehen können¹⁴. Ernst zu nehmen ist auch der Einwand Rittigs, daß bei der konjunkturpolitischen Abschöpfung von Einnahmeüberschüssen durch fiskalische Beseitigung eines monetär entstandenen Nachfrageüberhangs, grundlegende Prinzipien der Steuergerechtigkeit verletzt werden könnten¹⁵. Über die prinzipielle Manipulierbarkeit makroökonomischer Daten mit Hilfe des öffentlichen Haushalts besteht jedoch weitgehend Einigkeit¹⁶.

¹¹ Fischer, S.14.

¹² Schiller, Konjunkturpolitik, S.67.

¹³ Vgl. Vialon, S.26.

¹⁴ Vgl. Andreae/Smekal, S.215; H. Möller, Globalsteuerung, in: Kyklos 1970, S.710.

¹⁵ Rittig, S.154.

¹⁶ Eine Stellungnahme zur Richtigkeit der fiscal policy, die sich in der Staatspraxis der Bundesrepublik durchgesetzt hat, soll hier nicht versucht werden. Sie würde auch die wissenschaftliche Legitimation des Juristen überschreiten; so auch Köttgen, Konjunkturpolitik, in: AfK 1966, S.4.

III. Neue Methoden: Die mehrjährige Finanzplanung

Die enorme Erweiterung des Aufgabenbereichs der öffentlichen Finanzwirtschaft durch ihre Ökonomisierung ist evident. Doch beschränken sich die Wandlungen der öffentlichen Finanzwirtschaft nicht auf die konjunkturpolitische Dimension. Bereits seit Adolph Wagner ist auch die verteilungspolitische Funktion der Finanzwirtschaft immer mehr anerkannt worden¹⁷. Dazu kommt die Erkenntnis, daß auch die Allokation der Ressourcen¹⁸, Makro- und Mikrostruktur der Wirtschaft und sonstige nichtfiskalische Größen durch die öffentliche Finanzwirtschaft beeinflußt werden können. Durch diese Funktionenkombination ist ein Machtzuwachs erreicht worden, der die Finanzpolitik zum entscheidenden Mittel der gesamten Wirtschafts- und Sozialpolitik gemacht hat¹⁹. Mit Recht ist jedoch auch auf die Heterogenität dieser Zielsetzungen hingewiesen worden, die es notwendig macht, Kompromißlösungen zu finden²⁰. Die Verschränkung der allgemeinen Finanzpolitik mit der Wirtschafts- und Währungspolitik hat außerdem eine unvermeidliche Interdependenz ihrer Mittel und der davon ausgehenden Wirkungen zur Folge²¹. Unter diesen Umständen, die Hand in Hand gehen mit der ungeahnten Vermehrung der öffentlichen Aufgaben und damit der Finanzmasse, ist eine rationelle Finanzpolitik nur mehr unter Abkehr von einer rein jährlichen und Hinwendung zu einer längerfristigen Betrachtungsweise möglich²².

¹⁷ Haller, Finanzpolitik I, HDSW Bd.3, S.626.

¹⁸ Musgrave, S.6 ff.

¹⁹ Friauf, in: VVDStRL 27, S.41; Schmölders, Wandlungen, S.98.

²⁰ Haller, Finanzpolitik II, S.144.

²¹ Badura, Wirtschaftsverfassung, S.57.

²² Vgl. Troeger-Gutachten Tz.472 ff.

Dieser Forderung wurde in der Bundesrepublik mit der Einführung der mehrjährigen Finanzplanung (Art.109 Abs.3 GG, §§ 9, 10, 14, 17 StabG, §§ 50, 51 HGrG, § 10 BHO) Rechnung getragen. Dabei ist bestimmt, daß die Finanzplanung des Bundes (nach § 14 StabG gelten die Vorschriften sinngemäß auch für die Länder) einen Zeitraum von fünf Jahren umfaßt, wobei das erste Planungsjahr das laufende Haushaltsjahr ist (§ 9 Abs.1 StabG, § 50 Abs.1, 2 HGrG). Die Finanzplanung ist als sog. gleitende Planung ausgestaltet, d.h. der Plan ist jährlich der Entwicklung anzupassen und fortzuführen, wird also jährlich neu erstellt (§ 9 Abs.3 StabG). Das Verfahren ist dabei so geregelt, daß der Finanzminister den Entwurf des Finanzplans aufstellt, § 9 Abs.2 S.1 StabG. Als Unterlagen dienen hierzu die mehrjährigen Investitionsprogramme und sonstigen Bedarfsschätzungen der Ressorts (§ 10 Abs.1 StabG). Anschließend wird der Finanzplan von der Bundesregierung beschlossen (§ 9 Abs.2 S.2 StabG). Spätestens zusammen mit dem Entwurf des Haushaltsgesetzes für das nächste Jahr ist er dann Bundestag und Bundesrat vorzulegen (§ 9 Abs.2 S.2 StabG, § 50 Abs.3 S.1 HGrG).

Zweites Kapitel

Das Dilemma zwischen moderner Wirtschafts- und Finanzpolitik und vertikaler Gewaltenteilung

I. Zersplitterung des Gewichts der öffentlichen Haushalte

Die grundsätzliche Selbständigkeit von Bund und Ländern in der Führung ihrer Haushaltswirtschaft (Art.109 Abs.1 GG) ist Ausdruck und Sicherung eines Kernbestandes födera-

tiven Staatsaufbaus²³. Entsprechendes gilt für die Haushaltswirtschaft der Kommunen: Die eigenverantwortliche Entscheidung der Kommunen über die Verwendung ihrer Finanzmittel gehört zum Wesensgehalt der kommunalen Selbstverwaltung, ihre Abschaffung würde Art.28 Abs.2 GG verletzen²⁴. Während der bundesstaatliche Aufbau aber durch Art.79 Abs.3 verfassungsänderungsfest gesichert ist, könnte die Garantie des Art.28 Abs.2 GG im Wege der Verfassungsänderung reduziert werden. Damit wären jedoch noch nicht alle Hindernisse eines Durchgriffs des Bundes auf den Kern der Haushaltswirtschaft der Kommunen beseitigt, da Gesetzgebung und Aufsicht im kommunalen Bereich in die Kompetenz der Länder fallen²⁵. Ein zu weit gehender Einbruch des Bundes in diesen Bereich müßte zwangsläufig wieder die Frage nach noch vorhandener Substanz eigener Staatlichkeit der Länder aufwerfen. Damit ist angesprochen, was außer den erheblichen praktischen Schwierigkeiten²⁶ als das größte Hemmnis für den Einsatz antizy-

²³ Allg. Ansicht; vgl. z.B. Maunz, in: Maunz/Dürig/Herzog, Art.109 Rdnr.19; Vogel/Wiebel, in: Bonner Kommentar, Art.109 Rdnr.21.

²⁴ Vgl. Becker, S.721; Klein, Finanzhoheit, in: FinArch 27, 1968, S.271 f.; Möller, StabG, Art.109 Rdnr.21.

²⁵ Vgl. Stern, in: 47. DJT, Gutachten E 46; Köttgen, Konjunkturpolitik, in: AfK 1966, S.30.

²⁶ Außer den bekannten Schwierigkeiten der rechtzeitigen Diagnose und richtigen Prognose der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und dem Problem der außenwirtschaftlichen Absicherung, auf das immer wieder hingewiesen wird (vgl. z.B. Andreae/Smekal, S.221 f., 238), ist hier vor allem die Gefahr von Kollisionen beim Einsatz der einzelnen Instrumente zu erwähnen, die sich aus der Interdependenz der verschiedenen Sparten von Wirtschafts- und Finanzpolitik ergibt (vgl. Rittig, S.147, 150).

klischer Finanzpolitik und mittelfristiger Finanzplanung empfunden wurde: die als "vertikale Gewaltenteilung" gedeutete, institutionell gesicherte bundesstaatliche und kommunale Struktur der Bundesrepublik.

Ein Blick auf den Umfang der einzelnen Haushaltsmassen macht das deutlich. Nach den Haushaltsansätzen für 1971 betrugen die Nettoausgaben des Bundes²⁷ 102,6 Mrd.DM, die der Länder²⁸ und Gemeinden einschließlich Gemeindeverbänden²⁹ zusammen 109,8 Mrd.DM.³⁰ Dem Bund standen somit nicht einmal 50% der Finanzmasse der Gebietskörperschaften zur Verfügung. Berücksichtigt man weiter, daß davon 80 - 90%³¹ gesetzlich oder vertraglich gebunden sind, so wird deutlich, wie gering bei einem Brutto-sozialprodukt von ca. 700 Mrd.DM der antizyklische Effekt ist, der mit dem Bundeshaushalt allein erzielt werden kann. Noch ungünstiger ist das Verhältnis bei den Investitionen, die zu den wichtigsten Ansatzpunkten antizyklischer Steuerungsmaßnahmen gehören. Die Ausgaben für Bauten und große Instandsetzungen beispielsweise waren 1968 bei den Gemeinden und Gemeindeverbänden insgesamt fast dreimal so hoch wie beim Bund³².

²⁷ Einschließlich Lastenausgleichsfonds und ERP-Sondervermögen.

²⁸ Einschließlich Stadtstaaten.

²⁹ Berücksichtigt sind dabei nur Gemeinden mit 10 000 und mehr Einwohnern.

³⁰ Die Zahlen sind dem Statistischen Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1971, S.394, entnommen. Sämtliche Zahlen sind abgerundet.

³¹ Schätzung, vgl. Stachels, S.35.

³² Kohn, S.35.

Bei dieser Sachlage handelt es sich nicht mehr nur darum, daß die Gesamtwirtschaft umso effektiver beeinflußt werden kann, je gebündelter die Kräfte eingesetzt werden³³. Diesem traditionellen Vorwurf der geringeren Effizienz des Bundesstaates könnten eine Reihe von Vorzügen entgegengesetzt werden³⁴. Es handelt sich vielmehr darum, ob die Chance gesamtwirtschaftliche Schwankungen auszugleichen, durch einen gleichgerichteten Einsatz aller öffentlichen Haushalte genützt werden kann oder nicht. Ein Versuch des Bundes allein wäre angesichts des geringen Gewichts der variierbaren Finanzmittel praktisch bedeutungslos.

Eine eigenständige Konjunkturpolitik der Länder oder Gemeinden kommt wegen des noch geringeren Gewichts des einzelnen Entscheidungsträgers erst recht nicht in Betracht³⁵. Der Bund, dem auf Grund des besonderen Gewichts des Bundeshaushalts und angesichts der gesamtstaatlichen Relevanz der Konjunkturpolitik die Steuerungsaufgabe vorrangig zufällt³⁶, hat zwar einige Möglichkeiten, das Haushaltsgebaren der anderen Gebietskörperschaften zu beeinflussen. Der Einfluß der Kreditpolitik auf öffentliche Investitionen ist allerdings sehr gering, da für sie Rentabilitätsberechnungen im kaufmännischen Sinn in der Regel nicht ausschlaggebend sind. Dafür stehen dem Bund durch

³³ Stachels, S.55.

³⁴ Vgl. Maunz, Staatsrecht, S.208 ff.

³⁵ Vgl. Stern, in: 47. DJT, Gutachten E 76 ff. Häufig wird den Kommunen sogar jegliche Legitimation für konjunkturpolitische Entscheidungen abgesprochen, vgl. Vogel/Wiebel, in: Bonner Kommentar, Art.109 GG, Rdnr.129. Patzig, in: 47. DJT Referat N 19.

³⁶ Vgl. Stachels, S.159; Köttgen, Konjunkturpolitik, in: AfK, 1966, S.8.

finanzielle Beteiligung an Vorhaben anderer Gebietskörperschaften indirekte Einwirkungsmöglichkeiten auf deren Haushaltsgebaren zur Verfügung³⁷. Durch die Stabilitätsgesetzgebung sind dem Bund außerdem zwei bedeutende Eingriffsmöglichkeiten auf die Haushaltswirtschaft von Ländern und Gemeinden eröffnet worden: die obligatorische Konjunkturausgleichsrücklage (§ 15 StabG) und die Kreditlimitierung (§§ 19, 20, 21 StabG). Der größte Teil der Finanzmasse ist jedoch auch nach dieser Zentralisierung noch nicht vom Bund steuerbar. Die Einschränkung der Haushaltsautonomie der Länder dürfte jedoch in etwa die Grenze dessen, was ohne Verletzung von Art. 79 Abs.3 GG möglich ist, erreicht haben³⁸.

Damit ist die Belastung, die der wohlfahrtsstaatliche Auftrag zur Konjunkturpolitik für den Bundesstaat bedeutet, umrissen. Das Dilemma im "sozialen Bundesstaat" zwischen seinen organisatorischen Grundprinzipien und seiner materiellen Zielbestimmung ist offenkundig.

II. Gegenläufigkeiten isolierter Finanzplanungen

Auch für die Effektivität der mehrjährigen Finanzplanung erweist sich die föderative Struktur als hinderlich. Da die Haushalte der Gebietskörperschaften eng miteinander verflochten sind und das Finanzgebaren jedes einzelnen

³⁷ Auf die verfassungsrechtliche Problematik soll hier nicht eingegangen werden. Vgl. hierzu etwa Köttgen, Fondsverwaltung, S.38 ff.

³⁸ Vgl. Hesse, Verfassungsänderung, in: AÖR 1973, S.44. Zu berücksichtigen bleibt jedoch, daß die Frage der Vereinbarkeit mit Art.79 Abs.3 GG grundsätzlich nicht isoliert für Einzelveränderungen im bundesstaatlichen Gefüge zu beantworten ist, da diese möglicherweise an anderer Stelle kompensiert werden können; vgl. Hesse, aaO, S.41 f.

Planungsträgers die Gesamtwirtschaft und damit die Plan-
daten der anderen Planungsträger beeinflusst, ist eine ge-
trennte Finanzplanung für die einzelnen öffentlichen Haus-
halte sehr unsicher und unrealistisch³⁹. Der optimale Ein-
satz der verfügbaren Mittel in der Wohlfahrtsstrategie
erfordert ebenfalls eine Gesamtschau und eine an den Be-
dürfnissen der Gesamtheit ausgerichtete Entscheidung über
die Verwendung der öffentlichen Finanzen als Vorstufe der
Abwägung der Finanzbedürfnisse von Bund, Ländern und Ge-
meinden⁴⁰. Nur so kann eine Überforderung des volkswirt-
schaftlichen Leistungsvermögens, können Doppelplanungen
und Lücken in der Aufgabenerfüllung vermieden werden⁴¹.
Manche öffentlichen Aufgaben sind nur durch das Zusammen-
wirken von Bund, Ländern und Gemeinden zu lösen⁴². Schließ-
lich kann die Finanzplanung ihre Zielsetzung, Leitlinie
und Grundlage einer gesamtwirtschaftlich orientierten
Konjunktur- und Wachstumspolitik zu sein, ebenfalls nur
dann erfüllen, wenn sie alle öffentlichen Haushalte erfaßt
und von allen Entscheidungsträgern respektiert wird⁴³.

Das wohlfahrtsstaatliche Postulat ist daher ein Finanz-
plan für den öffentlichen Gesamthaushalt. Doch auch hier
besteht wieder eine Konfliktsituation mit den Kernberei-
chen der vertikalen Gewaltenteilung. Die Entscheidung über
die Verfassungsmäßigkeit einer alle Gebietskörperschaften
umfassenden Gesamtfinanzplanung hängt dabei von ihrer kon-
kreten Ausgestaltung ab. Sicher ist eine rein rechnerische

³⁹ Finanzbericht 1969, S.135; Klementa, S.91.

⁴⁰ Troeger-Gutachten, Tz.488; Fischer-Menshausen, Mittel-
fristige Finanzplanung, S.89.

⁴¹ Schmidt/Wille, S.109.

⁴² Vgl. Hagemann, S.49.

⁴³ Vgl. Troeger-Gutachten, Tz.488; Hettlage, Finanzplanung,
in: FinArch 27, 1968, S.245; Fischer-Menshausen, Finanz-
planung und Haushaltsrecht, S.70.

Zusammenfassung der selbständigen Einzelplanungen zu einem einheitlichen Zahlenwerk zulässig. Ein derartiger Gesamtplan faßt die Planungen jedoch nur rein formal zusammen, ohne die wesentlichen Forderungen einer umfassenden Finanzplanung zu erfüllen⁴⁴.

Bei der Aufstellung eines für alle Planungsträger verbindlichen Gesamtfinanzplans durch die Bundesregierung oder ein anderes Organ des Bundes wäre dagegen mit Sicherheit die Schwelle vom Bundesstaat zum Einheitsstaat überschritten. Angesichts der zentralen Bedeutung der Finanzplanung könnte von Haushaltstrennung und damit von einer Selbständigkeit der Gebietskörperschaften nicht mehr die Rede sein. Aber auch eine unverbindliche, d.h. empfehlende, Gesamtplanung durch die Bundesregierung⁴⁵ wäre mit dem Grundsatz der Bundesstaatlichkeit nicht mehr vereinbar und somit durch Art.79 Abs.3 GG ausgeschlossen⁴⁶. Trotz rechtlicher Unverbindlichkeit wären Präjudizierungen auf allen wichtigen politischen Gebieten das Ziel und teilweise auch die unvermeidliche Folge einer derartigen "integrierten" Finanzplanung⁴⁷. Damit würde aber die vom Grundgesetz konstituierte und durch Art.79 Abs.3 GG geschützte Funktion der Länder als "Zentren demokratisch legitimer politischer Entscheidung"⁴⁸ entscheidend ver-

⁴⁴ Schmidt/Wille, S.112.

⁴⁵ Vorschlag des Troeger-Gutachtens, Tz.489; vgl. auch Fischer-Menshausen, aaO, S.72.

⁴⁶ Vgl. Möller, StabG, § 14 Rdnr.4; Stachels, S.191; Geiger, S.20; vgl. auch unten, S.180 f.

⁴⁷ Vgl. unten, S.284.

⁴⁸ Hesse, Verfassungsänderung, in: AÖR 1973, S.14 f.

kürzt⁴⁹. Darüberhinaus könnte ein Gesamtfinanzplan in dieser Form die in ihn gesetzten Erwartungen nur teilweise - soweit er zu faktischen Präjudizierungen führt - erfüllen, im übrigen aber würden sich die Betroffenen nur an ihn halten, wenn er ohnehin mit ihren Vorstellungen übereinstimmt⁵⁰.

III. Die Lehre vom "kooperativen Föderalismus"

Nach sich mehrenden Untersuchungen und Erkenntnissen über den unitarischen Zug des Sozialstaats⁵¹ gewann schließlich der Gedanke des "kooperativen Föderalismus" die Oberhand, der eine Versöhnung der Gegensätze signalisierte. Der Begriff, der an den "cooperative federalism" in den USA anknüpft⁵², wurde in die deutsche staatsrechtliche

⁴⁹ Von einem Zustimmungsvorbehalt, einer Entscheidung der Länder über das "Ob" der Einfügung in das Gesamtkonzept, die Hesse, aaO, S.26, als Grundsatz für eine verfassungskonforme Kompensation autonomer Gestaltungsmöglichkeiten der Länder durch Mitwirkungsrechte aufstellt, kann also - soweit die faktische Präjudizierung reicht - nicht die Rede sein.

⁵⁰ Schmidt/Wille, S.114.

⁵¹ Vgl. insbes. Köttgen, Bundesstaat, S.19 ff.; Hesse, Bundesstaat, S.13, 32; Loewenstein, in: AöR 77, S.387 (414 f.); Scheuner, Wandlungen, in: DÖV 1966, S.513 ff.

⁵² Dort hat der Gedanke eine Tradition, die bis in die Dreißiger Jahre zurückreicht; vgl. Kewenig, in: AöR 93.Bd., 1968, S.434.

Diskussion 1966 durch die Kommission für die Finanzreform eingeführt⁵³.

Sein Inhalt ist die Institutionalisierung einer verbesserten Zusammenarbeit von Bund, Ländern und Gemeinden, durch die die Erschwernisse, welche die bundesstaatliche Kompetenzaufteilung bringt, gemildert oder sogar ausgeglichen werden sollen⁵⁴. Die Kommission für die Finanzreform beschreibt das so: "Der kooperative Föderalismus ist ein aktives Staatsprinzip; er verwirklicht den Ausgleich zwischen einer klaren Aufgabenabgrenzung, ohne die eine Ordnung des Bundesstaates nicht denkbar ist, und der bundesstaatlichen Kräftekonzentration, die den höchsten Wirkungsgrad des öffentlichen Mitteleinsatzes gewährleistet. Eine solche Ordnung unseres Bundesstaates erfordert es, die bisherigen Formen der Zusammenarbeit durch die Schaffung neuer Institutionen aus bundesstaatlichem Geist zu verbessern..."⁵⁵.

Die Lehre vom kooperativen Föderalismus trägt somit in erster Linie Kompromißcharakter. Den egalitären Forderungen des modernen Sozialstaats soll Genüge getan werden, ohne den durch Art.79 Abs.3 GG versperrten Weg zum Einheitsstaat gehen zu müssen. Darüberhinaus erhebt sie aber auch den Anspruch, eine Synthese gefunden zu haben,

⁵³ Troeger-Gutachten, Tz.73 ff. Das Gutachten verhalf dieser Formel zum eigentlichen Durchbruch, wenngleich der Begriff auch vorher schon vereinzelt verwendet wurde, vgl. Lerche, Föderalismus, in: VVDStRL Heft 21, 1964, S.66 f. (70).

⁵⁴ Vgl. Hesse, Kooperativer Föderalismus, S.143.

⁵⁵ Troeger-Gutachten, Tz.77.

die dem Einheitsstaat überlegen ist⁵⁶.

Nachdem der Bundesstaat in Deutschland seine historische Funktion der politischen Einheitsbildung erfüllt hatte, wurde seine Rechtfertigung vor allem in der Ergänzungsfunktion zur demokratischen und rechtsstaatlichen Ordnung gesehen: Bürgernähe, besserer Minderheitenschutz, Auflockerung der inneren Ordnung der Parteien, Berücksichtigung regional verschiedener Mehrheitsverhältnisse, die Verschränkung und Balance in horizontaler und vertikaler Gewaltenteilung, Wettbewerb zwischen den Ländern und Möglichkeit zum begrenzten Experiment⁵⁷. Von diesen Vorzügen gehen die beiden letztgenannten durch eine institutionalisierte Kooperation sicher verloren. Hinsichtlich der Freiheitsverbürgungen durch die föderative Gewaltenteilung verspricht man sich dagegen sogar eine Verstärkung⁵⁸. Dies setzt allerdings voraus, daß man Gewaltenteilung nicht als Isolierung von Bundes- und Landesgewalten, als bloße Machthemmung versteht, sondern als ein "Prinzip der Konstituierung staatlicher Gewalten...und einer Zuordnung dieser Gewalten, die auf Vielfalt der Initiativen, Zusammenwirken und Leistungsfähig-

⁵⁶ Kritische Stimmen sind nicht ausgeblieben, vgl. unten Fußnote 60. Vgl. auch die Diskussion auf der Staatsrechtslehrtagung 1972, Berichte in BayVB1 1973, S.13 und in AöR 1973, S.107 f.

⁵⁷ Vgl. Hesse, Verfassungsrecht, S.92 ff.

⁵⁸ Hesse, Kooperativer Föderalismus, S.150: "Unitarisierend und insofern effizienzsteigernd, führt er doch nicht zu einer Zentralisierung, sondern enthält im Gegenteil die Chance, den freiheitlichen Charakter der staatlichen Gesamtordnung zu verstärken." Ähnlich, wenn auch nicht unter dem Etikett Gewaltenteilung, Lerche, Verfassungsfragen, S.11.

keit angelegt ist, zugleich jedoch durch gegenseitige Mitwirkungs- und Kontrollbefugnisse einem Machtmißbrauch zu wehren und Freiheitlichkeit zu sichern sucht⁵⁹.

Es fehlt jedoch auch nicht an Kritik an dieser Fortentwicklung des föderativen Prinzips. Insbesondere die Gefahr der Entmachtung der Landesparlamente durch die faktische Präjudizierungswirkung kooperativer Beschlüsse der Regierungen wird immer häufiger betont⁶⁰. Hierbei ist aber eine differenzierende Beurteilung nach den verschiedenen Kooperationsformen am Platz⁶¹, so daß diese Gefahr theoretisch vermeidbar wäre⁶². Angesichts der beschriebenen Vorteile des kooperativen vor dem "separativen" Föderalismus und angesichts der Tatsache, daß zentralistische Staaten aus Gründen der Effizienz föderalistische Organisationsformen einzubauen suchen⁶³, scheint der eingeschlagene Weg somit in die richtige Richtung zu führen⁶⁴.

⁵⁹ Hesse, aaO, S.149.

⁶⁰ Vgl. Leisner, Landesparlamente, in: DÖV 1968, S.389 ff.; Kisker, Kooperation, S.280 ff., 290. Soweit Kisker über das parlamentarische System hinaus auch das demokratische Prinzip in Gefahr sieht, wären allerdings Bedenken anzumelden. Die Argumentation mit einer angeblichen größeren Basisnähe der Volksvertretung im Vergleich zur Regierung (S.121) läßt außer Acht, daß heute Regierung und Parlament gleichermaßen auf Grund der Wahlen Legitimität gewinnen; vgl. Badura, Parlamentarismus, S.24. Vgl. auch Böckenförde, Organisationsgewalt, S.105, Fußnote 7, der auf die Wandlung der Parlaments- zu Kanzlerwahlen verweist.

⁶¹ Vgl. Kisker, aaO, S.148 ff., 158 ff., 304.

⁶² Vgl. Hesse, aaO, S.148.

⁶³ Vgl. Kisker, aaO, S.305 Fußnote 1172.

⁶⁴ Allerdings verbirgt sich hinter dem Etikett kooperativer Föderalismus häufig auch ein Stück praktizierter Zen-

Die "umfassende stille Verfassungsfortbildung"⁶⁵ in Richtung auf den kooperativen Bundesstaat ist erheblich älter als der Gebrauch des Schlagworts selbst. Dies läßt sich an der Existenz von Koordinierungsgremien ablesen, die sich seit Gründung der Bundesrepublik ständig vermehrten⁶⁶. Lassen sich Probleme, die eine Kooperation erfordern, nicht durch einmalige Absprachen oder Verträge lösen, weil sie ständig wiederkehrend auftreten, so verfestigen sich die gegenseitigen Konsultationen zu gemeinschaftlichen Institutionen. Aus der Gesprächsrunde wird eine ständige Einrichtung, in der als notwendig erkannte Koordinierung praktiziert wird, aber auch neue Koordinierungsnotwendigkeiten aufgedeckt werden. Ohne daß die Partner Selbständigkeit und Entscheidungsfreiheit aufgeben müssen, kann so die Rücksicht auf gemeinsame Interessen und übergeordnete Gesichtspunkte gesichert werden. Wegen dieser Vorzüge boten sich föderative Koordinierungsgremien auch als Ausweg aus dem Dilemma zwischen gesamtstaatlich ausgerichteter Konjunkturpolitik und Finanzplanung und vertikaler Gewaltenteilung an.

⁶⁴ tralismus, vgl. Hesse, aaO, S.153. Gegen eine weitgehende Kooperation und für eine Rückkehr zur klaren Aufgabentrennung zwischen Bund und Ländern insbesondere Kisker, aaO, S.280 ff. Vgl. auch Kisker, Kewenig und Soell in der Diskussion auf der Staatsrechtslehrrertagung 1972, Bericht in BayVB1 1973, S.12 f.

⁶⁵ Lerche, aaO, S.11.

⁶⁶ Vgl. Kunze, S.127, die (1967) die Zahl der Gremien bereits auf 400 schätzt.

Drittes Kapitel

Kooperation von Bund, Ländern und kommunalen Gebietskörperschaften bei der Wirtschafts- und Finanzpolitik

Als Kooperationsbasis der beteiligten Gebietskörperschaften im Bereich der Konjunkturpolitik und Finanzplanung wurden zwei gemeinsame Gremien gebildet: zunächst, 1967, der Konjunkturrat für die öffentliche Hand, dann, im Frühjahr 1968, der Finanzplanungsrat. Beide Gremien sind sich in Zusammensetzung und Konstruktion sehr ähnlich.

I. Der Konjunkturrat für die öffentliche Hand

1. Zusammensetzung, Vorsitz und Erlaß der Geschäftsordnung

Die Bildung des Konjunkturrats erfolgte auf Grund des § 18 Abs.1 StabG. Danach gehören dem Rat an:

1. die Bundesminister für Wirtschaft und der Finanzen,
2. je ein Vertreter eines jeden Landes,
3. vier Vertreter der Gemeinden und Gemeindeverbände.

Die Deutsche Bundesbank hat das Recht, an den Beratungen des Konjunkturrats teilzunehmen (§ 18 Abs.3 StabG). Den Vorsitz im Konjunkturrat führt der Bundesminister für Wirtschaft (§ 18 Abs. 1 S.3 StabG). Er hat nach § 18 Abs.2 S.1 StabG auch die Befugnis, dem Rat eine Geschäftsordnung zu geben.

Als Vertreter der Länder gehören dem Konjunkturrat je ein Mitglied der elf Landesregierungen an (einschließ-

lich Berlins gemäß § 32 StabG). Die Beschränkung auf Mitglieder der Landesregierungen wird von § 18 StabG nicht gefordert, der für die Mitgliedschaft im Konjunkturrat keine besonderen Voraussetzungen verlangt. Erst die Geschäftsordnung des Konjunkturrats bringt diese Festlegung, indem sie in § 1 nur Mitglieder der Landesregierungen als Vertreter eines Landes nennt⁶⁷.

Die Vertreter der Gemeinden und Gemeindeverbände werden vom Bundesrat auf Vorschlag der kommunalen Spitzenverbände bestimmt (§ 18 Abs.1 S.2 StabG). Es wurden dafür je ein Vertreter des Deutschen Städtetages, des Deutschen Städtebundes, des Deutschen Landkreistages und des Deutschen Gemeindetages bestimmt⁶⁸.

Die Mitgliedschaft von zwei Bundesministern - des Wirtschaftsministers und des Finanzministers - war zwischenzeitlich durch die Zusammenlegung der beiden Ressorts im Frühjahr 1971 obsolet geworden. Seit der Sitzung vom 14.5.1971 und solange die Ressorts zusammengelegt blieben, war der Bund nur mehr mit einem Minister, dem Bundesminister für Wirtschaft und Finanzen, der die Funktionen beider Minister wahrnahm, im Konjunkturrat vertreten⁶⁹. Nach der Regierungsumbildung im Herbst 1972, die eine Wiederaufgliederung des Wirtschafts- und Finanzressorts mit sich brachte, kehrte man wieder zu der ursprünglichen Regelung zurück.

⁶⁷ Geschäftsordnung des Konjunkturrats vom 8.12.67, Bundesanzeiger vom 13.12.67, S.1 (abgedr. auch bei Möller, StabG, S.333, Anlage 1). Zur Ungültigkeit dieser Regelung siehe unten, S.214 f.

⁶⁸ Schriftliche Auskunft des Bundesministeriums für Wirtschaft und Finanzen an den Verfasser vom 2.9.1971; vgl. auch BR-Drs.284/67.

⁶⁹ Vgl. Süddeutsche Zeitung Nr.116, S.25 vom 15./16.5.1971.

2. Vorläufer und Entstehungsgeschichte

Als die Bildung eines Konjunkturrats, bestehend aus Vertretern von Bund, Ländern und Gemeinden, erstmals im Bundestag vorgeschlagen wurde⁷⁰, erhob sich von seiten der Regierungsparteien so starker Widerstand⁷¹, daß der Eindruck entstehen konnte, es handle sich dabei um etwas völlig Neues.

a) Koordinierungsausschuß

Bereits 1956 war jedoch bei der Bundesregierung ein sog. Koordinierungsausschuß ins Leben gerufen worden, dem Vertreter des Bundes, der Länder und der kommunalen Spitzenverbände angehörten⁷². Dieser Ausschuß hatte freilich nur einen Teilaspekt der Konjunkturpolitik zu koordinieren und sich hauptsächlich mit der Inanspruchnahme des Bau-marktes durch die beteiligten Gebietskörperschaften zu befassen⁷³. Er war auch nicht gesetzlich institutionalisiert.

⁷⁰ MdB Schiller, Verhandlung des BT am 29.11.1965, Stenographische Berichte, Bd.60, S.134.

⁷¹ Vgl. Stenographische Berichte aaO.

⁷² Vgl. Köttgen, Gemeinde, S.59; gänzlich anders strukturiert und daher nicht als Vorläufer des Konjunkturrats anzusehen (so aber Stern, Konjunktursteuerung und kommunale Selbstverwaltung, E 32) war der sog. interministerielle Konjunkturausschuß aus dem Jahre 1957, der der Koordination innerhalb der Bundesregierung dienen sollte und aus verschiedenen Bundesministern und Vertretern der Bundesbank bestand (vgl. Müller-Armack, S.14).

⁷³ Vgl. Frankfurter Allgemeine Nr. 194 vom 21.8.1956, Hubert Delvos: "Probe auf die Demokratie".

siert und geriet alsbald wieder in Vergessenheit⁷⁴.

b) Wirtschaftspolitischer Bund-Länder-Ausschuß

Anfangs der sechziger Jahre entstanden dann eine Vielzahl von Institutionen, die die Koordinierung des Vorgehens der einzelnen Gebietskörperschaften in einem meist eng gezogenen Bereich der Wirtschaftspolitik zur Aufgabe hatten⁷⁵. Von diesen Institutionen kann der wirtschaftspolitische Bund-Länder-Ausschuß am ehesten als Vorgänger des Konjunkturrats betrachtet werden. Dieser Ausschuß konstituierte sich im Oktober 1964 und hatte sich als Arbeitsziel eine "einheitliche Wirtschaftspolitik" und eine Abstimmung großer öffentlicher Investitionen unter Stabilitätsgesichtspunkten gesetzt⁷⁶. Tatsächlich lag jedoch der Schwerpunkt seiner Aktivität in der Information des Bundes über die Wünsche der Länder beim künftigen Erlass von Bundesgesetzen und in der Erörterung der konjunkturpolitischen Lage⁷⁷.

c) "Runder Tisch"

Ein weiterer Vorläufer des Konjunkturrates war der sog. Runde Tisch⁷⁸, an dem sich unter Federführung des Bun-

⁷⁴ Vgl. Stern, VVDStRL Heft 27, S.105 (Aussprache).

⁷⁵ Weller, S.65 f.

⁷⁶ Weller, S.69 und 71

⁷⁷ Vgl. Weller, aaO.

⁷⁸ Auch "Kapitalmarktgespräch" oder "Kapitalmarktausschuß" genannt, vgl. Weller, aaO.

desministers für Wirtschaft Vertreter der Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden zusammenfanden und seit Mitte 1965 bis zur Bildung des Konjunkturrates die Lage am Kapitalmarkt und die Möglichkeiten einer Einschränkung des öffentlichen Kredits erörterten⁷⁹. Auch dieses Gremium hatte also im Vergleich zum Konjunkturrat ein engeres Aufgabengebiet und war nicht gesetzlich institutionalisiert⁸⁰.

3. Spaltung in Konjunkturrat und Konjunkturrat (Kreditfragen)

Die Institution des Runden Tisches, die bereits Vorbild des im Regierungsentwurf eines 'Gesetzes zur Förderung der wirtschaftlichen Stabilität' der Regierung Erhard vorgesehenen "Ausschusses für öffentlichen Kredit"⁸¹ war, hat auch die Konstruktion des Konjunkturrates beeinflusst.

Schon seit den ersten Sitzungen tagt der Konjunkturrat jeweils abwechselnd einmal unter Vorsitz des Bundesministers für Wirtschaft und einmal unter Vorsitz des für allgemeine Wirtschaftspolitik, Geld und Kredit zuständigen Staatssekretärs im Bundesministerium für Wirtschaft⁸². In den Fällen, in denen der Staatssekretär den Vorsitz führt, wird dabei ausschließlich die Deckung des Kreditbedarfs der öffentlichen Haushalte beraten. Die Geschäftsordnung des Konjunkturrats verweist für diesen Beratungsgegenstand (§ 18 Abs.2 Nr.2 StabG) be-

⁷⁹ Vgl. BR-Drs.316/66 amtl. Begründung zu § 17.

⁸⁰ Vgl. Stern, in: Stern/Münch, S.162.

⁸¹ Vgl. BR-Drs. aaO.

⁸² Vgl. z.B.: Bulletin Nr.105 vom 28.8.68, S.901; Nr.121 vom 26.9.68, S.1044; Nr.134 vom 22.10.68, S.1176; Nr.148 vom 22.11.68, S.1299; usw.

zöglich der Zusammensetzung ausdrücklich auf die bisherige Übung bei den Kapitalmarktgesprächen am Runden Tisch (§ 1 Abs.5 der Geschäftsordnung). Die Verlautbarungen, die nach den Sitzungen im Bulletin der Bundesregierung veröffentlicht werden, erfolgen dann stereotyp für den "Konjunkturrat (Kreditfragen)"⁸³, während sie nach den Sitzungen, in denen der Minister den Vorsitz führt, schlicht für den "Konjunkturrat" veröffentlicht werden⁸⁴. Außer den Vorsitzenden sind auch die übrigen Sitzungsteilnehmer des Konjunkturrats und des Konjunkturrats (Kreditfragen) stets personenverschieden⁸⁵. Schließlich werden die Sitzungen des Konjunkturrats in offiziellen Verlautbarungen in ihrer Reihenfolge durchnummeriert, ohne daß dabei stattgefundene Sitzungen des Konjunkturrats (Kreditfragen) mitberücksichtigt werden⁸⁶.

Diese Übung ist inzwischen so fest institutionalisiert, daß sich tatsächlich ein neues Gremium gebildet hat. Die Trennung zwischen Konjunkturrat und Konjunkturrat (Kreditfragen) in personeller und sachlicher Hinsicht wird bereits seit so langer Zeit praktiziert⁸⁷, daß in der Öffentlichkeit der Konjunkturrat (Kreditfragen) bereits als "der Konjunkturratsausschuß, der sich ausschließlich mit dem Kreditbedarf der öffentlichen Hand befaßt" bezeichnet wird⁸⁸. Damit hat sich de facto der

⁸³ Vgl. Bulletin Nr.105 vom 28.8.68, S.901; Nr.134 vom 22.10.68, S.1176; Nr.161 vom 13.12.68, S.1416; usw.

⁸⁴ Vgl. Bulletin Nr.121 vom 26.9.68, S.1044; Nr.148 vom 22.11.68, S.1299; Nr.15 vom 5.2.69, S.124; usw.

⁸⁵ Schriftliche Auskunft des Bundesministeriums für Wirtschaft und Finanzen an den Verfasser vom 2.9.71.

⁸⁶ Siehe die Bulletins bei Fußnote 84.

⁸⁷ Vgl. unten, Übersicht der Sitzungen des Konjunkturrats (Kreditfragen), S.54 ff.

⁸⁸ Süddeutsche Zeitung vom 25.1.1972, Nr.19 S.8.

Konjunkturrat für die öffentliche Hand in zwei selbstständige Gremien gespalten.

II. Der Finanzplanungsrat

1. Zusammensetzung, Vorsitz und Erlaß der Geschäftsordnung

Die gesetzliche Grundlage des Finanzplanungsrats bildet § 51 HGrG. Seine Zusammensetzung ist darin ganz ähnlich wie die des Konjunkturrats geregelt. Mitglieder des Finanzplanungsrats sind danach:

1. Die Bundesminister der Finanzen und für Wirtschaft,
2. die für die Finanzen zuständigen Minister der Länder,
3. vier Vertreter der Gemeinden und Gemeindeverbände, die vom Bundesrat auf Vorschlag der kommunalen Spitzenverbände bestimmt werden.

Den Vorsitz im Finanzplanungsrat führt der Bundesminister der Finanzen (§ 51 Abs.4 HGrG). Während der Zeit der Zusammenlegung des Wirtschafts- mit dem Finanzressort wurden, wie beim Konjunkturrat die Funktionen beider Bundesminister vom Bundesminister für Wirtschaft und Finanzen wahrgenommen⁸⁹. Anders als im Falle des Konjunkturrats wurde in § 51 HGrG festgelegt, daß nur Regierungsmitglieder, und zwar die für das Ressort Finanzen zuständigen Minister, als Ländervertreter dem Finanzplanungsrat angehören können. Dem Vorschlag des Bundesrats⁹⁰, die Bestimmung der Ländervertreter wie bei § 18 StabG den Ländern zu überlassen, wurde nicht gefolgt, mit dem Hinweis, daß nur jeweils der Finanzminister über die nötige

⁸⁹ Erstmals am 14.5.1971, vgl. Süddeutsche Zeitung vom 15./16.5.71, Nr. 116, S.25.

Sachkenntnis verfüge⁹¹. Allerdings kann sich der Finanzminister nach § 2 Abs.2 der Geschäftsordnung des Finanzplanungsrats⁹² durch einen anderen Minister oder Staatssekretär vertreten lassen. Die Zahl der Ländervertreter beläuft sich wie beim Konjunkturrat auf 11, da dem Finanzplanungsrat auch ein Vertreter Berlins angehört (§ 59 HGrG).

Der Konstruktion des Konjunkturrats entsprechen auch Zahl und Auswahlmodus der vier Vertreter von Gemeinden und Gemeindeverbänden, als welche vom Bundesrat je ein Vertreter des Deutschen Städtetages, des Deutschen Städtebundes, des Deutschen Landkreistages und des Deutschen Gemeindetages bestimmt wurden⁹³. Außerdem kann, wie beim Konjunkturrat, die Deutsche Bundesbank an den Sitzungen des Finanzplanungsrats teilnehmen (§ 51 Abs.1 S.2 HGrG).

Die Geschäftsordnung gibt sich der Finanzplanungsrat nach § 51 Abs.5 HGrG selbst, ihr Erlaß ist also nicht etwa analog zur Regelung des § 18 StabG dem Bundesfinanzminister überlassen worden.

2. Vorläufer und Entstehungsgeschichte

Der Finanzplanungsrat hat keinen Vorläufer. Zwar bestand schon in den frühen sechziger Jahren ein 'Ständiger Ausschuß', in dem sich die Finanzminister von Bund und Ländern jährlich etwa sechsmal trafen⁹⁴. Da-

⁹⁰ Vgl. BT-Drs. V/3040 S.76.

⁹¹ Vgl. BT-Drs. V/3040 S.82.

⁹² Abgedr. bei Möller, StabG, Anlage 2, S.335.

⁹³ Schriftliche Auskunft des Bundesministeriums für Wirtschaft und Finanzen an den Verfasser vom 2.9.1971.

⁹⁴ Vgl. Weller, S.71 Fußnote 17.

bei wurden aber nur Probleme der Konjunkturpolitik erörtert⁹⁵. Auch in dem seit 1964 bestehenden Arbeitskreis der Haushaltsabteilungsleiter von Bund und Ländern dürften vorwiegend konjunkturpolitische Themen besprochen worden sein⁹⁶. Hier wurden allerdings auch erste Überlegungen angestellt, die eine gemeinsame Finanzplanung vorbereiten sollten⁹⁷. Die eigentliche Koordinierung der Finanzplanungen wurde jedoch erst aktuell, als 1967 durch Erlaß des StabG Bund und Länder zur Aufstellung von fünfjährigen Finanzplanungen verpflichtet wurden (§§ 9, 14 StabG).

Bereits bei der Beratung zu diesem Gesetz war dann auch der Vorschlag gemacht worden, den Konjunkturrat zusätzlich mit der Abstimmung der fünfjährigen Finanzplanungen und der mehrjährigen Investitionsprogramme zu betrauen⁹⁸. Der Vorschlag wurde später insoweit modifiziert, als diese Aufgaben von einem eigens zu bildenden Finanzplanungsrat wahrgenommen werden sollten⁹⁹. Etwa gleichzeitig brachte das Land Hessen im Bundesrat einen Gesetzentwurf über die Bildung eines 'Finanzrates' ein¹⁰⁰, der jedoch vom Bundesrat nicht angenommen wurde¹⁰¹.

⁹⁵ Vgl. Weller aaO.

⁹⁶ Vgl. Schmidt/Wille, S.44.

⁹⁷ Vgl. Finanzbericht 1968, S.115.

⁹⁸ Von der SPD-Bundestagsfraktion, im Wirtschaftsausschuß des BT, vgl. Möller, StabG, Anhang zu § 18 (§ 51 HGrG), Rdnr.1.

⁹⁹ Antrag der SPD-Bundestagsfraktion vom 4.10.67, BT-Drs. V/2134.

¹⁰⁰ BR-Drs. 524/67.

¹⁰¹ 314. Sitzung des BR vom 13.10.67, Stenographische Berichte S.210.

Kurz nachdem so der Versuch einer gesetzlichen Institutionalisierung fürs erste gescheitert war, einigten sich Bund und Länder im Frühjahr 1968 über die Bildung eines Finanzplanungsrates im Wege einer Verwaltungsvereinbarung¹⁰². Er trat dann am 14.3.1968 zu seiner konstituierenden Sitzung zusammen¹⁰³. Gesetzlich fixiert wurden seine Zusammensetzung und Aufgabenstellung erst im HGrG, das am 1.1.1970 in Kraft trat.

3. Verschmelzung mit dem Konjunkturrat?

Nach der Vereinigung des Bundeswirtschafts- und des Bundesfinanzministeriums im Frühjahr 1971 traten der Konjunkturrat und der Finanzplanungsrat seit dem 14.5.71 mehrmals zu gemeinsamen Sitzungen zusammen¹⁰⁴. Es liegt auf der Hand, daß solche Gemeinschaftssitzungen zu einer Vermischung und schließlich Verschmelzung der beiden Gremien führen müssen, wenn sich daraus eine ständige Übung entwickelt. Da eine weitgehende Personenidentität bei den Mitgliedern der beiden Räte besteht¹⁰⁵, ist eine klare Differenzierung, als Mitglied welchen Gremiums jemand im einzelnen agiert, nicht mehr möglich.

Dennoch kann bisher noch nicht von einer faktischen Fusion des Finanzplanungsrates mit dem Konjunkturrat ausgegangen werden. Beide Gremien tagen auch wieder

¹⁰² Vgl. Bulletin vom 16.3.68, Nr.36 S.286.

¹⁰³ Vgl. Finanzbericht 1969 S.137.

¹⁰⁴ Vgl. Finanzbericht 1972 S.171 f.; siehe auch unten, S.40 ff. die Sitzungsübersicht.

¹⁰⁵ Vgl. Möller, StabG, Anhang zu § 18 (§ 51 HGrG) Rdnr.9; während der Zeit der Zusammenlegung von Wirtschafts- und Finanzressort hatten beide Räte sogar denselben Vorsitzenden.

getrennt voneinander¹⁰⁶, so daß sie in ihren Funktionen noch voneinander unterscheidbar sind¹⁰⁷.

III. Die Tätigkeit von Finanzplanungsrat und Konjunktur-
rat, dargestellt anhand einer Übersicht über die
bisherigen Sitzungen bis März 1973¹⁰⁸

1. Finanzplanungsrat

14.3.1968 Konstituierende Sitzung des Finanzplanungs-
1.Sitzung rats.

5.6.1968 Beratung und Festsetzung einheitlicher
2.Sitzung volks- und finanzwirtschaftlicher Annahmen
für die Finanzpläne¹⁰⁹. Diskussion der Neu-
regelung des Beteiligungsverhältnisses an
der Einkommen- und Körperschaftsteuer ab
1969.

Finanzplanungsrat erzielt Einvernehmen über
ein einheitliches Schema: "Gemeinsames
Schema für die Finanzplanungen von Bund,
Ländern und Gemeinden"¹¹⁰.

¹⁰⁶ Vgl. unten, Übersicht S. 42 und S. 53.

¹⁰⁷ Nach schriftlicher Auskunft des Bundesministeriums
für Wirtschaft und Finanzen an den Verfasser vom 2.9.71
ist auch nicht vorgesehen, daß die Räte künftig nur
noch gemeinsam tagen.

¹⁰⁸ Zusammengestellt aus den Finanzberichten 1968 bis 1972,
den Bulletins der Bundesregierung 1967 bis 1972, Presse-
informationen und Auskünften des Bundesministeriums für
Wirtschaft und Finanzen.

¹⁰⁹ Von der Aufnahme in die Übersicht wurde abgesehen.
Vgl. analoges Beispiel bei 10. Sitzung.

7.11.1968

3.Sitzung

Beratung des Zeitpunkts der Aufstellung der Finanzplanungen. Folgende Empfehlung:

- "1) Vorlage der Finanzplanungen zusammen mit dem Entwurf des Haushaltsplanes für das zweite Planungsjahr,
- 2) Vorlage der Haushaltsplanentwürfe und damit der Finanzplanungen möglichst Ende Juni/Anfang Juli, d.h. vor der Sommerpause (für die Gemeinden bis Ende August),
- 3) ...(Folgt Empfehlung zum Sitzungsturnus des Rats).¹¹⁰
- 4) Die Arbeitskreise "Gesamtwirtschaftliche Vorausschätzungen" und "Steuerschätzungen" sollen ihre Sitzungen diesem Turnus anpassen, damit die Ergebnisse der Beratungen dem Finanzplanungsrat rechtzeitig vorliegen."

Finanzplanungsrat stellt außerdem fest, daß die öffentlichen Haushalte für 1969 nach den vorliegenden Haushaltsentwürfen (Ausgabenwachstum ohne Sozialversicherung 5,6%) konjunkturgerecht gestaltet sind. Auf Grund des aufstrebenden Trends der Konjunkturentwicklung empfiehlt er, "höhere Steuereinnahmen, als zur Zeit in den Haushaltsplänen veranschlagt sind, grundsätzlich zur Verminderung der vorgesehenen Kreditaufnahmen zu verwenden."

Der Finanzplanungsrat ist außerdem der

¹¹⁰ Nicht publiziert; zusammenfassende Inhaltsangabe in Finanzbericht 1969 S.137.

¹¹¹ Siehe unten, S.195.

Ansicht, daß eine Bedarfsübersicht nach Funktionen für die gesamte öffentliche Hand erforderlich ist. Die Vorarbeiten dazu sollen unverzüglich aufgenommen werden. Die Übersicht soll konkrete Vorstellungen über die Summe aller künftigen Anforderungen vermitteln und eine Entscheidungs- und Orientierungshilfe sein. Der Finanzplanungsrat betont außerdem im Interesse einer einheitlichen Gestaltung des Besoldungswesens die Notwendigkeit einer Verabschiedung des Gesetzentwurfs zur Änderung von Art.75 GG.

6.12.1968

4.Sitzung

Diskussion der durch die Maßnahmen zur außenwirtschaftlichen Absicherung veränderten konjunkturellen Situation. Finanzplanungsrat empfiehlt,

"daß die Länder die nach der letzten Steuerschätzung zu erwartenden Mehreinnahmen - nach Abzug der unabweisbaren Mehrausgaben - zur Hälfte zur Finanzierung von zusätzlichen Investitionen vor allem der Gemeinden verwenden.....Die dann den Ländern noch verbleibenden Mehreinnahmen sollen grundsätzlich zur Kürzung der veranschlagten Kreditaufnahmen verwendet werden."

Er ist der Ansicht, daß durch ein Ausgabenwachstum von 7,5% eine hinreichende Ausgleichswirkung von den öffentlichen Haushalten für den erwarteten Nachfrageausfall geschaffen wird.

6.3.1969

5.Sitzung

Beratung der konjunkturellen Situation und der konjunkturgerechten Gestaltung

der Haushalte 1969. Folgende Empfehlungen:

"1) Der Bund soll

a)..., die für 1969 vorgesehenen Ausgaben strecken mit dem Ziel, das Ausgabenwachstum und den Nettokreditbedarf im Jahre 1969 merklich zu senken,

b) die konjunkturbedingten Steuermehreinnahmen... zur Verminderung seines Kreditbedarfs verwenden..."
(Größenordnung 2 Mrd.DM)

"2) Die Länder sollen... Steuermehreinnahmen zur Verminderung der vorgesehenen Kreditaufnahmen oder zur vorzeitigen Schuldentilgung verwenden. Insgesamt soll dadurch der Nettokreditbedarf der Länder um 1,5 Mrd.DM vermindert werden. Eventuell weitere konjunkturbedingte Steuermehreinnahmen sollen für den gleichen Zweck verwendet werden.

3) Die Gemeinden sollen ebenfalls ihre Steuermehreinnahmen und die ihnen gemäß Beschluß des Finanzplanungsrates vom 6. Dezember 1968... zufließenden zusätzlichen Mittel... zur Verminderung ihrer Kreditaufnahmen verwenden.

4) Gemäß § 26 Ziffer 1 StabG soll eine Anpassung der Steuervorauszahlungen der Wirtschaft an die gestiegenen Gewinne durchgeführt werden. Diese zusätzlichen Steuereinnahmen sollen ebenfalls zur Verminderung der Kreditaufnahmen benutzt werden."...

Festlegung erster Grundannahmen für die Haushalte 1970 und die Finanzplanungen bis

1973; die Gesamtausgaben sollen danach etwa wie das projektierte Wachstum des Sozialprodukts steigen.

Ferner wird empfohlen,

"daß die Gemeinden und Gemeindeverbände erstmals für den Planungszeitraum 1971 bis 1975 eigene Finanzplanungen aufstellen sollen."

21.5.1969

6.Sitzung

Beratung der konjunkturgerechten Gestaltung der Haushalte 1969. Folgende Empfehlung:

- "1) Bund und Länder sollen im Jahr 1969 aus ihren konjunkturbedingten Steuermehreinnahmen folgende Beträge einer Konjunkturausgleichsrücklage gemäß Rechtsverordnung nach § 15 StabG zuführen:

	<u>Mrd.DM</u>
Bund	2,0
<u>Länder</u>	<u>1,2</u>
insgesamt	3,2

....

- 2) Darüberhinaus soll der Bund nach Maßgabe der Ziffer 1 weitere Mehreinnahmen (geschätzt 0,4 Mrd.DM) der Konjunkturausgleichsrücklage zuführen. Die Länder sollen freiwillig weitere Mehreinnahmen...entweder der Konjunkturausgleichsrücklage zuführen oder zur Verminderung ihrer Nettokreditaufnahme verwenden.
- 3) Die Gemeinden sollen gleichfalls ihre konjunkturbedingten Steuermehreinnahmen zur Zuführung an Rücklagen oder zur Verminderung der Nettokreditaufnahmen verwenden.

- 4) Der Bund soll überprüfen, ob die vorläufige Ausgabensperre für 1969 zum Teil in eine endgültige umgewandelt und entsprechend der Nettokreditbedarf vermindert werden kann.
- 5) Die Länder und Gemeinden sollen ebenfalls ihre Ausgaben überprüfen mit dem Ziel, Ausgaben zu sperren oder zu streichen und entsprechend den Nettokreditbedarf zu vermindern."

Diskussion der Grundannahmen zur Aufstellung der Haushaltspläne 1970 und Finanzpläne 1969 - 1973. Endgültige Festsetzung soll erst nach Einigung über das Beteiligungsverhältnis an der Umsatzsteuer erfolgen.

15.12.1969

7.Sitzung

Beratung der konjunkturellen Situation.

Empfehlung, die Ausgaben 1970

"stärker in das zweite Halbjahr zu verlagern. Der Bund wird zu diesem Zweck... Ausgabensperren vorsehen. Auch Länder und Gemeinden sollten entsprechend verfahren..."

Ferner Beratung der Fortschreibung der Finanzplanungen bis 1973. Zunahme der öffentlichen Ausgaben soll sich insgesamt an der Steigerung des Sozialprodukts orientieren (Grundannahme).

28.1.1970

8.Sitzung

Beratung über eine auf Grund der angespannten konjunkturellen Situation erforderliche antizyklische Haushaltspolitik. Folgende Empfehlung:

- "1) Bund und Länder bilden bis zum 30. Juni 1970 Konjunkturausgleichsrücklagen in Höhe von insgesamt 2,5 Mrd.DM gemäß Rechtsverordnung nach § 15 StabG. Hiervon entfallen

auf den Bund 1,5 Mrd.DM und auf die Länder 1,0 Mrd.DM.

...

- 2) Die Gemeinden (Gv) sollen 1970 ihre Steuermehreinnahmen zur Verminderung ihres Nettokreditbedarfs...verwenden.
- 3)(betrifft Ausgabensperren in Gesamthöhe von 4 - 5 Mrd.DM).
- 4)(Betrifft Verlagerung der Ausgaben in das 2. Halbjahr 1970).
- 5) Der Finanzplanungsrat bekräftigt seine Auffassung..., übermäßigen Preissteigerungen im Investitionsbereich nötigenfalls durch Verzicht auf Auftragsvergabe entgegenzutreten."

Der Finanzplanungsrat befaßte sich ferner mit der Förderung der Vermögensbildung. Erörterung der grundsätzlichen Probleme und der finanziellen Auswirkungen für die Gebietskörperschaften.

17.4.1970

9.Sitzung

Zur konjunkturellen Gestaltung der öffentlichen Haushaltswirtschaft 1970 empfiehlt der Finanzplanungsrat,

"die Ausgabensperren von Bund und Ländern im Gesamtumfang von 4 Mrd.DM aufrechtzu-
erhalten."

Aussprache über die Orientierungsdaten und die Entwicklung der öffentlichen Gesamtausgaben.

Diskussion über eine umfassende Bedarfsermittlung der öffentlichen Haushalte.

"Die bereits eingeleiteten Untersuchungen sollen fortgesetzt werden mit dem Ziel, zu einer umfassenden Gesamtschau des öffentlichen Bedarfs für einen längerfristigen Zeitraum zu gelangen, da nur dann Prioritäten ermittelt wer-

den können."

Ferner folgende Empfehlung:

"Der Finanzplanungsrat ist der Auffassung, daß die Gemeinden und Gemeindeverbände bereits in der Übergangszeit bis zu der für 1973 vorgesehenen endgültigen gesetzlichen Regelung Finanzpläne aufstellen sollen. Da die rechtlichen Voraussetzungen zur Zeit noch nicht vorliegen, bittet der Finanzplanungsrat die Länder, möglichst noch im Frühjahr 1970 einen gemeinsam abgestimmten Erlaß herauszugeben, der die Einbeziehung der Gemeinden und Gemeindeverbände in die Finanzplanung während der Übergangszeit regelt."..

13.7.1970
10.Sitzung

Finanzplanungsrat spricht sich aus konjunkturpolitischen Gründen für Beibehaltung der 1970 beschlossenen Ausgabenstopp aus. Beratung der Grundannahmen für die Haushalte 1971 und die Finanzpläne 1970 bis 1974. Gegen die Stimme des Freistaats Bayern und bei Stimmenthaltung der Länder Baden-Württemberg, Schleswig-Holstein und Saarland, die angesichts der konjunkturellen Situation einem Ausgabenwachstum des öffentlichen Gesamthaushalts von 12% in 1971 nicht zustimmen konnten, gab der Finanzplanungsrat folgende Empfehlung:

"Grundannahmen für die Haushalte 1971 und die Finanzpläne 1970 bis 1974

Bezeichnung	1970/71	Zunahme in vH jährl. Durchschnitt 1971-74 auf Basis 1970
<u>Bruttosozialprodukt,</u>		
nominal	7,5	7,0
<u>Öffentlicher Gesamt-</u>		
<u>haushalt,</u>		
Gesamtausgaben von		
Bund, LAF, ERP, Ländern		
und Gemeinden (Gv)	11,5	9,0
<u>Gesamtausgaben</u>		
Bund	12,0	9,0
Länder	12,0	10,0
<u>Gemeinden (Gv)</u>	<u>12,0</u>	<u>9,0</u>
zusammen	12,0	9,0
<u>Sachinvestitionen</u>		
Bund	20,0	8,5
Länder	20,0	16,5
<u>Gemeinden (Gv)</u>	<u>15,0</u>	<u>11,0</u>
zusammen	17,0	12,0
<u>Personalausgaben</u>		
Bund	11,5	8,5
Länder	12,0	10,0
<u>Gemeinden (Gv)</u>	<u>11,0</u>	<u>9,0</u>
zusammen	12,0	9,5
<u>Zuweisungen an Ge-</u>		
<u>meinden (Gv)</u>		
des Bundes	5,5	3,5
<u>der Länder</u>	<u>12,0</u>	<u>10,0</u>
zusammen	11,0	9,5
<u>Steuereinnahmen</u>		
Bund	7,4	6,9
Länder	8,2	8,2
<u>Gemeinden (Gv)</u>	<u>10,8</u>	<u>9,6</u>
zusammen	8,0	7,6"

17.12.1970

11.Sitzung

Erörterung der konjunkturgerechten Gestaltung der Haushalte 1971. Folgende Empfehlung:

"...In Übereinstimmung mit der Empfehlung des Konjunkturrats vom 8.12.70 ist der Finanzplanungsrat der Auffassung, daß wegen der sich abzeichnenden konjunkturellen Entspannung die geplante Steigerung der Gesamtausgaben verwirklicht werden soll."...

Verabschiedung einer Neufassung des "Gemeinsamen Schemas für die Finanzplanungen". Die mehrjährigen Finanzpläne sollen vom Planungszeitraum 1971 bis 1975 nach dieser Systematik aufgestellt werden.

Diskussion von Fragen der Bildungsfiananzierung.

19.2.1971

12.Sitzung

Hauptthema: Haushaltsgestaltung 1971.

Zur Berücksichtigung der konjunkturellen Erfordernisse empfiehlt der Finanzplanungsrat

"für die erste Jahreshälfte zunächst noch eine zurückhaltende Haushaltsführung. Bei der Aufnahme von Krediten sollen die kapitalmarktpolitischen Möglichkeiten beachtet werden. Eine Auflösung der Konjunkturausgleichsrücklagen zur Finanzierung zusätzlicher Ausgaben kommt derzeit noch nicht in Betracht."

Ferner Beratung von Fragen der Bildungsfiananzierung im Hinblick auf die Arbeiten der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung.

22.4.1971
13.Sitzung

Beratung des konjunkturgerechten Vollzugs der öffentlichen Haushalte 1971. Folgende Empfehlung:

"Der Finanzplanungsrat empfiehlt Bund, Ländern und Gemeinden weiterhin eine zurückhaltende Haushaltsführung, um die konjunkturellen Entspannungstendenzen zu fördern.

In Übereinstimmung mit dem Konjunkturrat empfiehlt der Finanzplanungsrat ferner, etwaige Steuermehreinnahmen gegenüber den Haushaltsansätzen nicht zu einer Erhöhung der öffentlichen Ausgaben, sondern zur Verminderung des Kreditbedarfs zu verwenden, um damit zur Entlastung des Kapitalmarktes beizutragen und die Zinspolitik der Deutschen Bundesbank zu unterstützen.

Der Finanzplanungsrat ist der Auffassung, daß die Voraussetzungen für die Auflösung der obligatorischen Konjunkturausgleichsrücklage gem. § 15 StabG zur Zeit nicht erfüllt sind."

Diskussion über Grundannahmen für die Haushalte 1972 und die Fortschreibung der Finanzpläne für die Jahre 1971 bis 1975. Bis zur nächsten Sitzung sollen die bisherigen Grundannahmen (vgl. 10. Sitzung) weitergelten.

14.5.1971
14.Sitzung
(1.gemeinsame
Sitzung mit
dem Konjunktur-
rat)

Hauptthema: Außen- und binnenwirtschaftliches Stabilisierungsprogramm der Bundesregierung vom 9.5.1971. Folgende gemeinsame Empfehlung:

"1) Die Kreditaufnahmen der Gebietskörperschaften sollen eingeschränkt werden. Durch Rechtsverordnung

nach den §§ 19 und 20 StabG sollen die Nettokreditaufnahmen beim Bund um 1 Mrd.DM, bei den Ländern - außer Berlin - um insgesamt 800 Mill.DM vermindert werden. Die Aufnahme von Kassenkrediten soll auf ein Mindestmaß begrenzt werden; für die Gemeinden und Gemeindeverbände wird empfohlen, daß ihre Kreditaufnahmen grundsätzlich nicht über 90% der für 1971 veranschlagten Beträge hinausgehen...

2) Aus den bei Bund und Ländern anfallenden Steuermehreinnahmen sollen Mittel den Konjunkturausgleichsrücklagen..zugeführt werden. Dabei sollen auf den Bund bis zu 1 Mrd.DM, auf die Länder insgesamt bis zu 700 Mill.DM entfallen.

3) ...sollen Bund und Länder ihre Ausgaben unter Berücksichtigung des § 6 Abs.1 S.1 und 2 StabG einschränken....

Bund und Länder sollen außerdem die Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen verringern..."

Damit wurde zugleich die Anhörung des Konjunkturrats nach § 18 Abs.2 StabG über die geplante Rechtsverordnung nach den §§ 19 und 20 StabG vollzogen.

28.6.1971

15.Sitzung

(2.gemeinsame
Sitzung mit
Konjunkturrat)

Erörterung der konjunkturellen Situation.

Folgende gemeinsame Empfehlung:

"Bund und Länder bekräftigen ihre Empfehlung vom 14. Mai 1971, wonach im Haushaltsjahr 1971 aus Steuermehreinnahmen Mittel den Konjunkturausgleichs-

rücklagen...zugeführt werden sollen. Dabei sollen auf den Bund 1 Mrd.DM, auf die Länder insgesamt 600 Mill.DM entfallen."

Diskussion der Haushaltsgestaltung 1972. Anweisung an den Arbeitskreis des Finanzplanungsrats Grundlagenmaterial zur Frage der Haushaltsgestaltung 1972, der Fortschreibung der Finanzpläne bis 1975 sowie des Beteiligungsverhältnisses an der Umsatzsteuer ab 1972 auszuarbeiten.

21.9.1971
16.Sitzung

Fragen der Neufestsetzung des Beteiligungsverhältnisses an der Umsatzsteuer wurden erörtert (Vorbereitung für die abschließenden Verhandlungen).

9.3.1972
17.Sitzung
(3.gemeinsame
Sitzung mit
dem Konjunktur-

Erörterung der konjunkturpolitischen Lage. Beratung der für 1972 geplanten Neuverschuldung von Bund, Ländern und Gemeinden. Folgende Feststellung:

"Die sich trotz der bereits beschlossenen Verbrauchsteuerhöhung...bisher abzeichnende Neuverschuldung der Gesamtheit aller öffentlichen Haushalte entspricht weder den gegenwärtig erkennbaren konjunkturpolitischen Erfordernissen noch den längerfristigen finanzwirtschaftlichen Möglichkeiten.

Die Ausgabenpläne müssen überprüft und...auf ein gesamtwirtschaftlich vertretbares Maß zurückgeführt werden....

Daher werden die Mitglieder der beiden Gremien gemeinsam Maßnahmen zur Stabilisierung der öffentlichen Finanzen von Bund, Ländern und Gemein-

den vorbereiten. Gesetzgeberische Maßnahmen sind dabei ebensowenig ausgeschlossen wie eine spürbare Kürzung aller nicht auf gesetzlichen Verpflichtungen beruhenden Ausgaben bei allen öffentlichen Händen."...

Ferner wurde eine erste Aussprache über die Grundannahmen für die Haushalte 1973 geführt. Die Mitglieder beider Gremien kamen überein, daß sich die Haushalte an der zu erwartenden Zunahme des Bruttosozialprodukts von ca. 8% orientieren sollen. Beratung der Bildungsfinanzierung. Einsetzung einer Arbeitsgruppe hierfür. Als Leitlinie stellten die Räte fest,

"daß die Vorarbeiten für Prioritätsvorschläge im Rahmen von realistischen mittelfristigen Finanzplänen...erfolgen müßten. Sie stellten weiter fest, daß sich diese mittelfristigen Vorschläge zur Bildungsfinanzierung im Rahmen einer vernünftigen, die Leistungsfähigkeit erhaltenden steuerlichen Belastung bewegen müßten."...

28.6.1972

18.Sitzung

(4.gemeinsame Sitzung mit dem Konjunkturrat)

Beratung der konjunkturellen Situation, die nach Ansicht der Beteiligten eine Überprüfung der Haushaltsplanungen für 1972 und einen Abbau der von der Haushaltsentwicklung ausgehenden expansiven Impulse notwendig macht.

Zustimmung zum Beschluß der Bundesregierung vom 9.6.72, eine weitere Ausgabenverminderung von 1,3 Mrd.DM vorzunehmen und die geplante Nettokreditaufnahme entsprechend zu kürzen. Beide Räte halten ein entsprechendes Verhalten der Länder und Gemeinden (Gv) für

notwendig. Sie empfehlen u.a.,

"eine Verminderung der geplanten Nettokreditaufnahme der Länder und Gemeinden um rd. 1,6 Mrd.DM herbeizuführen..."

Dabei verständigten sich die Räte "auch über die Aufteilung der zu vermindern- den Nettokreditaufnahme auf die einzelnen Länder. Die Vertreter der Gemeinden (Gv) haben zugesagt, mit Nachdruck zu empfehlen, die Kreditaufnahme der Gemeinden ebenfalls entsprechend der oben genannten Zielsetzung herabzusetzen."

14.9.1972

19.Sitzung

(5.gemein-
same Sitzung
mit dem Kon-
junkturrat)

Beratung der Konjunkturlage und der auf Grund der Empfehlung der letzten Sitzung ergriffenen Maßnahmen. Beratung der Grundannahmen für die Haushalte 1973 und die Finanzpläne bis 1976. Folgende gemeinsame Empfehlung:

"...daß die öffentlichen Ausgaben in den Jahren 1973 bis 1976 nicht wesentlich stärker steigen sollten als das nominale Bruttosozialprodukt, bei dem bis 1976 eine durchschnittliche jährliche Zunahme um rd. 8 1/2 vH (Basis 1972) unterstellt wird..."

"Sie empfehlen Bund, Ländern und Gemeinden (Gv) eine durchschnittliche jährliche Steigerung um 9 vH"...

Sie halten "für die Gesamtheit der Gebietskörperschaften eine Zunahme ihrer Ausgaben in 1973 ...um höchstens 1o 1/2 v.H für vertretbar. Dabei sollte die Größenordnung der Nettokreditaufnahme 1973 diejenige des Jahres 1972 nicht überschreiten." "... (Überein-

stimmung über die Erforderlichkeit von Steuererhöhungen).

Ferner befaßte sich der Finanzplanungsrat (ohne Konjunkturrat!) mit Fragen der Bildungsfinanzierung. Er nahm Stellung zum Zwischenbericht der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung über die weitere Entwicklung des Bildungswesens. Die darin ausgewiesenen Bildungsausgaben (1975 58 Mrd.DM) können nach seiner Ansicht nicht in voller Höhe finanziert werden.

Er empfiehlt,

"bei den weiteren Planungen...von einer Zunahme der Bildungsausgaben bis 1975 auf insgesamt 53 Mrd.DM... auszugehen"...

Eine Entwicklung des Anteils der Bildungsausgaben einschließlich der Ausgaben für die Groß- und Ressortforschung am Bruttosozialprodukt von rd. 4,5% 1970 auf rd. 8% 1980/85, wie es den Zielvorstellungen der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung entspricht, hält er - selbst in Anbetracht der dem Bildungswesen eingeräumten Priorität - nicht für erreichbar. Selbst eine Steigerung auf etwa 6% des Sozialprodukts 1980/85 erscheint ihm nicht realisierbar.

29.3.1973
20.Sitzung

Der Finanzplanungsrat erzielte darin Übereinstimmung, daß die Haushalte der Gebietskörperschaften 1973 nicht der Nachfrageexpansion dienen dürfen. Er empfahl "verschärfte Haushaltsführung" und

ein "restriktives Verfahren beim Eingehen von Verpflichtungen." Die Netto-Neuverschuldung der Gebietskörperschaften solle 1973 auf das Niveau von 1972 in Höhe von 14,6 Mrd.DM begrenzt werden. Hierfür wurde der Erlass einer Kreditlimitierungsverordnung empfohlen. Diese solle nach Vorerörterung im Arbeitskreis des Finanzplanungsrats vom Finanzplanungsrat und vom Konjunkturrat Anfang Mai abschließend beraten werden.

Der Rat empfahl ferner, daß Steuereinnahmen, die über das Ergebnis der Steuerschätzung vom 27. und 28.2.73 hinausgehen, bei der Bundesbank stillgelegt werden. Zur Verminderung der Kreditaufnahme oder zum Ausgleich für neu auftretende, unabweisbare Mehrbelastungen sollten sie jedoch benutzt werden können¹¹².

2. Konjunkturrat für die öffentliche Hand

13.7.1967

1.Sitzung

Konstituierende Sitzung des Konjunkturrats. Beratung der konjunkturellen Situation und des Zweiten Programms für besondere konjunktur- und strukturpolitische Maßnahmen 1967/68.

3.8.1967

2.Sitzung

Zustimmung zum Zweiten Konjunkturprogramm.

¹¹² Inhaltsangabe dieser Sitzung nach Süddeutsche Zeitung Nr.76, S.25, vom 31.3./1.4.1973.

- 12.10.1967
3.Sitzung Erster Bericht über die bisherige Durchführung des Konjunkturprogramms. Beratung der Lage am Kapitalmarkt und Annahme der Geschäftsordnung des Konjunkturrats.
- 8.12.1967
4.Sitzung Beratung der Durchführung und Abwicklung des Zweiten Konjunkturprogramms. Bedeutung koordinierten Verhaltens der öffentlichen Haushalte für die weitere konjunkturelle Entwicklung wird hervorgehoben.
- 20.2.1968
5.Sitzung Diskussion des Jahreswirtschaftsberichts und der Schlußfolgerungen daraus für die konjunkturgerechte Gestaltung der öffentlichen Haushalte. Den öffentlichen Investitionen soll Priorität eingeräumt werden. Erörterung des Verteilungsschlüssels zusätzlicher ERP-Finanzierungshilfen für kommunale Investitionen und Einzelprojekte privater Unternehmen auf dem Gebiet der Wasser- und Luftreinhaltung.
- 10.5.1968
6.Sitzung Beratung der konjunkturellen Entwicklung und insbesondere der voraussichtlichen Entwicklung der Gemeindehaushalte 1968. Eine Steigerung der öffentlichen Investitionen zur Unterstützung des Konjunkturaufschwungs wird weiterhin für erforderlich gehalten. Beratung der Abwicklung des Zweiten Konjunkturprogramms und des 250-Mill.-DM-ERP-Programms für Investitionen und Einzelprojekte auf dem Gebiet der Wasser- und Luftreinhaltung.
- 20.9.1968
7.Sitzung Beratung der Konjunktursituation. Erörterung der Aufgaben der öffentlichen Haushalte 1969 (sie sollen konjunktur-

neutral sein) und der Bedeutung der mehrjährigen Investitionsprogramme.

18.11.1968

8.Sitzung

Konjunkturrat hält die Bildung von Konjunkturausgleichsrücklagen zur Zeit noch nicht für aktuell. Eventuelle steuerliche Mehreinnahmen sollen jedoch nicht ausgegeben werden, sondern stillgelegt werden, sei es in Form von Schuldentilgung bei der Bundesbank, sei es in Form einer Konjunkturausgleichsrücklage.
Zur Strukturpolitik nimmt der Konjunkturrat einen Bericht der Länderwirtschaftsministerkonferenz vom 11.11.1968 entgegen.

23.1.1969

9.Sitzung

Diskussion des Jahreswirtschaftsberichts und der Schlußfolgerungen für die konjunkturgerechte Gestaltung der öffentlichen Haushalte.

Verabschiedung folgender "Grundsätze für die Abstimmung der Förderungsmaßnahmen des Bundes, der Länder und Gemeinden in der regionalen und sektoralen Strukturpolitik":

- "1) In der regionalen und sektoralen Strukturpolitik wirken Bund und Länder eng zusammen...
- 2) Nach den Sonderfällen Berlin und Zonenrandgebiete, deren Förderung überwiegend nach politischen Gesichtspunkten fixiert werden muß, sollte die höchste Förderungspräferenz in den übrigen Teilen der Bundesrepublik den Bundesausbaugebieten und diesen gleichzusetzenden Gebieten vorbehalten bleiben...

- 3) ...
- 4) Bund und Länder geben sich gegenseitig Auskunft.
- 5) Sektorale Strukturmaßnahmen sind so zu gestalten, daß sie das regionale Präferenzsystem nicht beeinträchtigen...
- 6) Die Verlegung von Betrieben aus Berlin, dem Zonenrandgebiet und den Bundesausbaugebieten und diesen gleichzusetzenden Gebieten soll grundsätzlich nicht gefördert werden...
- 7) Bei den konjunkturpolitischen Maßnahmen sind die Erfordernisse der regionalen und sektoralen Strukturpolitik zu berücksichtigen. Konjunkturbedingte Investitionsprogramme sollen nach Möglichkeit strukturpolitisch wichtige Investitionen bevorzugen; konjunkturdämpfende Maßnahmen sollen nicht auf strukturpolitisch wichtige Maßnahmen angewendet werden."

3.5.1969
10.Sitzung

Erörterung der konjunkturellen Situation und der mit dem dynamischen Aufschwung zusammenhängenden Probleme.
Restriktiver Einsatz wirtschafts-, fiskal- und handelspolitischer Maßnahmen wird befürwortet.

29.5.1969
11.Sitzung

Konjunkturrat befaßt sich insbesondere mit dem Beschluß der Bundesregierung vom 9.5.1969 über die Bildung obligatorischer Konjunkturausgleichsrücklagen. (Anhörung gemäß § 18 Abs.2 StabG).

Er faßte seine Meinung dazu wie folgt zusammen:

- "1) Die Prüfung der Konjunkturlage ergab, daß die deutsche Wirtschaft durch die schnell wachsende Nachfrage überfordert wird...
- 2) In dieser Situation hält der Konjunkturrat nach dem Beschluß der Bundesregierung vom 9.5.1969 Bemühungen für erforderlich, den Preisauftriebskräften wenigstens durch eine Begrenzung der Nachfrage der öffentlichen Hand entgegenzuwirken. Die Senkung des öffentlichen Nettokreditbedarfs und die Stilllegung überplanmäßiger Einnahmen sollen es der Bundesbank ermöglichen, neben ihren auf Preisstabilität gerichteten Anstrengungen auch unter den veränderten konjunkturpolitischen Voraussetzungen dem Kapitalexport günstige Bedingungen zu erhalten...
Der Konjunkturrat hält eine Anrechnung der Tilgung bestimmter kurzfristiger Schulden auf die Konjunkturausgleichsrücklagen für zweckmäßig."

4.12.1969
12.Sitzung

Erörterung der konjunkturellen Entwicklung und der Konsequenzen für die öffentlichen Haushalte 1970. Der Konjunkturrat faßte das Ergebnis seiner Beratungen wie folgt zusammen:

- "1) Die Steigerung der Haushaltsausgaben der öffentlichen Haushalte soll sich insgesamt für 1970 im

- Rahmen der geschätzten Zuwachsrates der Gesamtnachfrage halten.
- 2) Eine höhere Steigerungsrate kann gesamtwirtschaftlich auch dann nicht als vertretbar angesehen werden, wenn die Ausgaben ausschließlich aus Steuermehreinnahmen finanziert werden.
 - 3) Ebenso wichtig ist ein konjunkturgerechter Vollzug der öffentlichen Haushalte im Verlauf des Jahres 1970; das verlangt bis zur Klärung des weiteren Konjunkturablaufs Zurückhaltung bei den Ausgaben und Aufträgen...
 - 4) ...
 - 5) An die Tarifvertragsparteien richtet der Konjunkturrat die Empfehlung, auch durch verstärkte Bemühung um eine vermögenswirksame Anlage von Teilen des Einkommenszuwachses zur Stabilisierung beizutragen.
Bei den anstehenden Tarifverhandlungen im öffentlichen Dienst sollte dazu ein Signal gesetzt werden."

19.1.1970

13. Sitzung

Erörterung des im Jahreswirtschaftsberichts der Bundesregierung vorgesehenen Stabilisierungsprogramms.

Anhörung zur Verordnung über die Bildung von Konjunkturausgleichsrücklagen von Bund und Ländern.

Folgendes Kommuniqué:

"1) ...

- 2) ...wird der Vorschlag unterstützt, die Erhöhung des Arbeitnehmerfreibetrages und den stufenweisen Ab-

bau der Ergänzungsabgabe zeitlich zu verschieben.

3) ...

4) Der Konjunkturrat befürwortet mehrheitlich aus grundsätzlichen Erwägungen, daß im Rahmen einer Novelle zum Umsatzsteuergesetz...die Investitionssteuer...auf Anschaffungs- und Herstellungskosten aller Wirtschaftsgüter des Anlagevermögens ausgedehnt wird.

5) Der Konjunkturrat sprach sich für eine baldige Novellierung des Vermögensbildungsgesetzes aus,...

6) Die intensivere Ausschöpfung der wettbewerbspolitischen Möglichkeiten im Rahmen des geltenden Kartellgesetzes wird begrüßt. Eine Mehrheit des Konjunkturrats empfiehlt, das Zulassungsverfahren für vertikale Preisbindungen bei Markenwaren durch Gesetz zu verschärfen."

19.5.1970
14.Sitzung

Beratung über die Jahresprojektion des Jahreswirtschaftsberichts 1970 der Bundesregierung und über den Entwurf eines Nachtrags zum Jahreswirtschaftsbericht.

8.12.1970
15.Sitzung

Erörterung der konjunkturellen Entwicklung. Beratung der Ausgabenplanungen der Gebietskörperschaften 1971.

Empfehlung an den Finanzplanungsrat, den Ausgabenrahmen entsprechend der Ausgabenplanung der Gebietskörperschaften für das Jahr 1971 auszuschöpfen.

- 15.1.1971 Erörterung der konjunkturellen Situation.
16.Sitzung Billigung der Jahresprojektion 1971 der
Bundesregierung.
Beratung der konjunkturgerechten Haushalts-
gestaltung für Bund, Länder und Gemeinden.
Bildung einer Arbeitsgruppe, die die mit
der erforderlichen Entwicklung der öffent-
lichen Investitionen verbundenen Probleme
untersuchen soll.
- 19.3.1971 Erörterung der konjunkturellen Situation.
17.Sitzung Steuermehreinnahmen sollen zur Verminde-
rung des Kreditbedarfs verwendet werden.
- 14.5.1971 Siehe 14.Sitzung des Finanzplanungsrats.
18.Sitzung
(1.gemeinsa-
me Sitzung
mit dem Fi-
nanzplanungs-
rat)
- 28.6.1971 Siehe 15.Sitzung des Finanzplanungsrats.
19.Sitzung
(2.gemeinsa-
me Sitzung
mit dem Fi-
nanzplanungs-
rat)
- 20.1.1972 Konjunkturrat befaßt sich eingehend mit
20.Sitzung der konjunkturellen Entwicklung seit
Herbst 1971. Erörterung von Schlußfolge-
rungen für die öffentlichen Haushalte,
insbesondere die von Bund und Ländern ge-
planten Eventualhaushalte.

9.3.1972 Siehe 17. Sitzung des Finanzplanungsrats.

21.Sitzung

(3.gemeinsame
Sitzung mit
dem Finanzpla-
nungsrat)

28.6.1972 Siehe 18. Sitzung des Finanzplanungsrats.

22.Sitzung

(4.gemeinsame
Sitzung mit
dem Finanzpla-
nungsrat)

14.9.1972 Siehe 19. Sitzung des Finanzplanungsrats.

23.Sitzung

(5.gemeinsame
Sitzung mit
dem Finanzpla-
nungsrat)

29.1.1973

24.Sitzung

Die Sitzung diente im besonderen der Vor-
bereitung des Jahreswirtschaftsberichts
der Bundesregierung. Der Rat befaßte sich
außerdem mit konjunkturpolitischen Bei-
trägen der Kredit-, Finanz-, Außenhandels-
und Wettbewerbspolitik, durch die 1973
eine Tendenzwende in der Preisentwicklung
herbeigeführt werden könnte.

3. Konjunkturrat (Kreditfragen)¹¹³

Der Konjunkturrat (Kreditfragen) erörtert
in jeder seiner Sitzungen die Lage am Ka-

¹¹³ Die Darstellung der Tätigkeit der Räte anhand einer
Sitzungsübersicht folgt dem tatsächlichen Erschei-

pitalmarkt und den Kreditbedarf der öffentlichen Haushalte. Diese beiden Beratungsthemen werden daher der Übersicht vorangestellt und bei den einzelnen Sitzungen nicht mehr gesondert erwähnt.

20.7.1967

1.Sitzung

Es wurde beschlossen, daß nach Unterbringung der zur Zeit vorbereiteten Anleihe des Landes Nordrhein-Westfalen eine Anleihe des Landes Berlin in Höhe von 100 Mio DM in der ersten Augushälfte folgen soll.

15.9.1967

2.Sitzung

Absprache, daß nach Placierung der für Ende September geplanten Anleihe Hamburgs eine Anleihe Baden-Württembergs begeben werden soll.

27.11.1967

3.Sitzung

Konjunkturrat (Kreditfragen) nimmt befriedigt zur Kenntnis, daß keine aktuellen Anleihewünsche der öffentlichen Hand vorliegen.

8.1.1968

4.Sitzung

Nach einer Anleihe Kölns, die am 10.1. zur Auflegung kommt, sind Anleihen Hessens (150 Mio DM) und Bremens (50 Mio DM) in Aussicht genommen.

113

nungsbild. Wie bereits erwähnt (vgl. oben, S.24 ff.) kann insoweit von einem einheitlichen Organ "Konjunkturrat" nicht mehr die Rede sein. Es hat sich vielmehr durch Abspaltung ein weiteres Organ "Konjunkturrat (Kreditfragen)" gebildet, dessen Verlautbarungen auch amtlich unter diesem eigenständigen Namen veröffentlicht werden.

- 12.2.1968
5.Sitzung
Es wurde abgesprochen, daß nach abgeschlossener Placierung der in Vorbereitung befindlichen Anleihe Nordrhein-Westfalens Anfang März eine Anleihe der Bundesbahn (200 Mio DM) und danach eine Anleihe des Landes Schleswig-Holstein (80 Mio DM) aufgelegt werden.
- 29.4.1968
6.Sitzung
Nächste öffentliche Emissionen: Anleihe des Saarlandes über 50 Mio DM und Anleihe der Bundespost über 210 Mio DM.
- 26.8.1968
7.Sitzung
Erörterung der konjunkturellen Situation in Hinblick auf den Kapitalmarkt.
Die Anleihe der Bundespost über 210 Mio DM soll in der ersten Septemberhälfte aufgelegt werden.
- 17.10.1968
8.Sitzung
Nach erfolgreicher Placierung der Anleihe des Landes Hessen, die am 15.10.1968 aufgelegt worden ist, ist als weitere öffentliche Emission eine Anleihe der Bundesbahn in Höhe von 200 Mio DM geplant.
- 11.12.1968
9.Sitzung
Konjunkturrat (Kreditfragen) nimmt davon Kenntnis, daß die in der letzten Sitzung beschlossene Anleihe der Bundesbahn in der zweiten Dezemberhälfte aufgelegt wird.
Nächste Emission: Anleihe Niedersachsens in Höhe von 150 Mio DM.
- 7.2.1969
10.Sitzung
Um eine kontinuierliche Inanspruchnahme des Rentenmarktes durch die öffentlichen Haushalte zu erreichen, schlug der Konjunkturrat (Kreditfragen) vor, bereits eingeplante Anleihevorhaben vorzuziehen. Dementsprechend werden der Bund und seine

Sondervermögen einige Anleihen aus der
2. in die 1. Jahreshälfte vorverlegen.

23.6.1969
11.Sitzung

Nach Auffassung aller Teilnehmer sollte die öffentliche Hand bei der Deckung des Kreditbedarfs zur Zeit flexibel vorgehen und Kredithortungen vermeiden.

7.11.1969
12.Sitzung

Folgerungen aus der Aufwertung der DM für die künftige Ausgaben- und Schuldenpolitik der öffentlichen Haushalte wurden erörtert.

5.5.1970
13.Sitzung

Konjunkturrat (Kreditfragen) stellt fest, daß für die nächsten zwei Monate nur der Lastenausgleichsfonds und die Bahn Kreditbedarf angemeldet hat. Er ist der Auffassung, daß die öffentliche Hand keine längere Emissionspause eintreten lassen sollte.

23.6.1970
14.Sitzung

Konjunkturrat (Kreditfragen) ist der Auffassung, daß die öffentlichen Haushalte für gewisse Zeit betonte Zurückhaltung bei der Kreditaufnahme ausüben sollten. Mit der Emission der Bundesbildungsanleihe soll erst begonnen werden, wenn der Markt wieder ergiebiger ist.

2.9.1970
15.Sitzung

An konkreten Vorhaben wurde beschlossen: Anleihe der Bahn (Ende September, 290 Mio DM), Anleihe Niedersachsens (200 Mio DM) und des Saarlandes (75 Mio DM). Die erste Tranche der Bundesbildungsanleihe (bis zu 300 Mio DM) wurde für Ende Oktober/Anfang November vorgesehen.

2.11.1970
16.Sitzung

Konjunkturrat (Kreditfragen) erörtert das Problem der Unterbringung von Schuldschein-

darlehen. Der Vorsitzende schlug gemäß dem Beschluß der Bundesregierung vom 22.10.1970 die Abstimmung der Termine für größere Schuldscheindarlehen vor.

16.2.1971
17.Sitzung

Nächste Emissionen auf dem Anleihemarkt: Stadt Stuttgart, 100 Mio DM, Land Niedersachsen, 200 Mio DM und Bundesbahn, 300 Mio DM.

26.3.1971
18.Sitzung

Entsprechend dem Beschluß des Konjunkturats vom 19.3.1971 (17.Sitzung des Konjunkturats) billigte der Konjunkturrat (Kreditfragen) nur folgende Anleihen: Schleswig-Holstein, 120 Mio DM, Bayern, 250 Mio DM, Berlin, 100 Mio DM.

27.8.1971
19.Sitzung

Konjunkturrat (Kreditfragen) beschloß die Emission folgender Anleihen: Post bis zu 350 Mio DM, Rheinland-Pfalz 150 Mio DM. Außerdem fand eine Abstimmung über die Kreditaufnahme am Schuldscheinmarkt statt.

11.11.1971
20.Sitzung

Für den Anleihezeitplan bis Jahresende beschloß der Konjunkturrat (Kreditfragen) folgende Emissionen: Bund 400 Mio DM, Anfang Dezember, Bremen 100 Mio DM, Mitte Dezember, Nordrhein-Westfalen 300 Mio DM, Ende Dezember.

24.1.1972
21.Sitzung

Der Konjunkturrat (Kreditfragen) einigte sich über folgende öffentliche Anleihen für die nächsten Wochen: Bundesbahn 300 Mio DM, Niedersachsen 180 Mio DM, Schleswig-Holstein 150 Mio DM, Bundespost 300 bis 400 Mio DM.

- 18.4.1972
22.Sitzung
- Angesichts der angespannten Marktlage beschloß der Konjunkturrat (Kreditfragen) keinen Terminplan für die nächsten öffentlichen Anleihen festzulegen. Es wurde lediglich vereinbart, daß die nächste öffentliche Anleihe eine Emission der Bundesbahn sein soll.
- 10.5.1972
23.Sitzung
- Nach der Anleihe der Bundesbahn, die in der letzten Sitzung beschlossen worden war, sind Anleihen der Stadt Stuttgart (100 Mio DM) sowie der Länder Hamburg (200 Mio DM) und Hessen (250 Mio DM) vorgesehen.
- 14.12.1972
24.Sitzung
- Die Anleihe der Bundesbahn wurde für den Lauf des Monats Januar vorgesehen. Anschließend sollte eine Anleihe des Landes Schleswig-Holstein und sodann eine Emission des Bundes folgen. Bei der Festlegung der endgültigen Emissionstermine sollte jedoch der jeweiligen Kapitalmarktlage elastisch Rechnung getragen werden.

Zweiter Teil

Funktionsanalyse: Aufgabenbereich und Aktionsformen der Beiräte

Auf einen Generalnenner gebracht, besteht die Aufgabe von Konjunkturrat und Finanzplanungsrat in der Koordinierung der Konjunkturpolitik bzw. Finanzplanungen der Gebietskörperschaften. Für den Finanzplanungsrat wird diese Koordinierungs-Aufgabe in § 51 HGrG ausdrücklich genannt, während sie § 18 StabG für den Konjunkturrat stillschweigend voraussetzt¹¹⁴. Die Zusammensetzung der Beiräte ist ein deutlicher Ausdruck dieser ihrer Koordinierungsfunktion.

Bevor im einzelnen das Aufgabenfeld der Räte (Zweites Kapitel) und die Aktionsformen, die ihnen zur Verfügung stehen (Drittes Kapitel) untersucht werden, soll zunächst kurz der Begriff der Koordinierung erläutert werden (Erstes Kapitel).

Erstes Kapitel

Der Begriff der "Koordinierung"

Koordinierung und Koordination als staatsrechtliche oder politische Begriffe sind erst seit jüngerer Zeit allgemein verbreitet. Der Große Brockhaus von 1955 (6. Band) siedelt "Koordination" noch ausschließlich in den Bereichen Physiologie und Chemie an. "Koordinierung"

¹¹⁴ Vgl. Regierungsentwurf zum StabG, BT-Drs.V/89o S.17: Konjunkturrat soll "Bindeglied" zwischen den Gebietskörperschaften sein.

wird überhaupt nicht erwähnt. Diese Wortform wird im Duden erstmalig in der 15. Auflage von 1961 genannt¹¹⁵.

Beide Ausdrücke sind neu-lateinische Ableitungen aus "con - ordinare". Danach bedeutet koordinieren soviel wie zusammenordnen, aufeinander abstimmen. Die Suffixe -ion und -ung dienen beide gleichermaßen der Substantivierung von Verben auf -ieren. Dem Sprachgefühl nach entsprechen dabei die Formen mit -ung dem transitiven Gebrauch des Verbs¹¹⁶. Dementsprechend sollen die Wörter Koordinierung und Koordination hier nicht - wie häufig - synonym verwendet werden, sondern Koordinierung, wenn die Tätigkeit, und Koordination, wenn das Ergebnis des Koordinierens betont werden soll¹¹⁷.

Unter Koordinierung wird hier die sachliche, räumliche und/oder zeitliche Vereinheitlichung divergierender Verhaltensweisen, Programme oder Entscheidungen verstanden¹¹⁸. Dieser Koordinierungsbegriff soll wertneutral zur Beschreibung aller politischen und staatsrechtlichen Vorgänge dienen, durch die trotz Zuständigkeitsverteilung auf verschiedene Entscheidungsträger Entscheidungen zustandekommen, die nach übergeordneten Gesichtspunkten miteinander vereinbart werden können. Koordinierung kann somit sowohl im Verhältnis zwischen

¹¹⁵ Der Große Duden, Band 1, Rechtschreibung, 1961, S.395.

¹¹⁶ Der Große Duden, Band 4, Grammatik, 1959, S.356.

¹¹⁷ Ebenso Prior, S.5.

¹¹⁸ Ähnlich Prior, aaO. Ähnlich auch Schneider, Hans K., S.239.

mehreren autonomen Organisationen stattfinden, als auch in der einzelnen Organisation selbst¹¹⁹.

In die Begriffe Koordinierung und Koordination bereits Wertungen einfließen zu lassen, hieße, ohne Notwendigkeit ihre Tauglichkeit einschränken, vergleichbare Vorgänge aus den verschiedensten Bereichen des Staatsrechts zu erfassen. Dies ist aber bei der Begriffsbildung von Maunz der Fall. Nach Maunz ist Koordination "das Gegenteil von Separatismus; denn bei ihr streben die Teile nicht auseinander, sondern zusammen. Sie ist aber auch das Gegenteil von Subordination; denn das Befehlsverhältnis ... scheidet für das Verhältnis von Bund und Ländern grundsätzlich aus"¹²⁰. Ganz abgesehen von der Angreifbarkeit der Gegensatzbildung¹²¹ begibt sich Maunz mit diesem Koordinationsbegriff in gefährliche Nähe des Begriffes "Föderalismus" und nimmt sich damit die Möglichkeit, verwandte Vorgänge, wie z.B. ministeriumsinterne Abstimmung, mit einem übergeordneten Begriff zu erfassen.

"Koordinierung" und "Koordination" werden hier also mit sehr weitem Bedeutungsumfang gebraucht. Es soll weder das freiwillige Aufeinander-Abstimmen durch gleichgeordnete Instanzen (kooperative Koordinierung) aus den Begriffen ausgeklammert werden¹²², noch das Abstimmen

¹¹⁹ Vgl. Schneider, Hans K., aaO.

¹²⁰ Maunz, Staatsrecht, S.207 f.

¹²¹ Daß Separatismus nicht das Gegenteil von Koordination sein kann (allenfalls "Separation") ist offensichtlich. Doch auch Koordination durch Subordination verschiedener Befehlsempfänger unter eine koordinierende Instanz erscheint zumindest vom Wortlaut her nicht ausgeschlossen.

¹²² So aber Schneider, Erich, S.7, der nur Abstimmung

durch eine übergeordnete Instanz (direktive Koordinierung)¹²³. Dieses weite Verständnis entspricht auch dem allgemeinen Sprachgebrauch¹²⁴.

Wegen des weiten Umfangs des Begriffs ergibt sich die Möglichkeit, verschiedene Unterformen der Koordinierung zu unterscheiden, die auch kombiniert auftreten können. Außer den schon erwähnten Formen der direktiven und kooperativen Koordinierung, sowie der Koordinierung zwischen verschiedenen Organisationen und der innerhalb derselben Organisation (externe und interne Koordinierung), kann noch zwischen formeller und informeller Koordinierung unterschieden werden. Informelle Koordinierung erfolgt ad hoc, ohne feste Regeln, formelle Koordinierung setzt dagegen eine bestimmte Institutionalisierung des Koordinierungsprozesses voraus. Innerhalb der formellen Koordinierung kann schließlich noch eine Unterteilung nach dem Intensitätsgrad getroffen werden. Die Skala reicht hier von der losesten Form, der Koordinierung durch Kommunikationspflicht, über mittlere Formen, wie z.B. durch Bildung von Koordinierungsgremien oder durch freiwillige Vereinbarung von Zielbestimmungen und/oder Verhaltensnormen, bis zu strengen Formen, wie z.B. durch oktroyierte bindende Verhaltensnormen¹²⁵. Es sind jedoch noch weitere Abstufungen möglich. So kann innerhalb der mittelstrengen Form der formellen Koordinierung durch Bildung von Koordinierungsgremien, die für Konjunktur- und Finanzplanungsrat einschlägig ist, weiter unterschieden werden zwischen weniger intensiven Formen,

¹²² durch eine übergeordnete Instanz als Koordinierung ansehen will.

¹²³ So aber Maunz, aaO. Wie hier: Kisker, Kooperation, S.7 und S.46; Krüger, S.12.

¹²⁴ Vgl. Der Große Duden, Band 5, Fremdwörterbuch, 1960, S.345, zu Koordination: "reibungslose Abstimmung aufeinander, z.B. von Verwaltungsstellen, Befugnissen."

in der das Gremium auf unverbindlicher Absprache beruht und/oder unverbindliche Verhaltensnormen aufstellt, und intensiveren Formen, in der ihm Entscheidungsbefugnisse zustehen und/oder seine Existenz bindend festgelegt ist¹²⁵.

Zweites Kapitel

Aufgabenbereich der Beiräte

I. Gesetzlich festgelegter Aufgabenbereich des Konjunkturrats

Der Aufgabenbereich des Konjunkturrats wird durch § 18 Abs.2 StabG bestimmt. Zwei Wirkungskreise hat das Gesetz darin dem Konjunkturrat zugewiesen, den einen weit durch eine Generalklausel gezogen, den anderen genau auf einen bestimmten Fall umrissen: Der Konjunkturrat berät:

1. alle zur Erreichung der Ziele des Stabilitätsgesetzes erforderlichen konjunkturpolitischen Maßnahmen (§ 18 Abs.2 S.1 Nr.1 StabG)
 2. die Möglichkeiten der Deckung des Kreditbedarfs der öffentlichen Haushalte (§ 18 Abs.2 S.1 Nr.2 StabG).
-
1. Beratung aller zur Erreichung der Ziele des StabG erforderlichen konjunkturpolitischen Maßnahmen

Das StabG stellt den für Deutschland neuartigen Versuch dar, Grundsätze einer als notwendig erkannten Wirtschafts- und Finanzpolitik für die staatlichen Organe verbindlich zu machen. Immer wieder stand der Gesetzgeber dabei vor

¹²⁵ Vgl. Schneider, Hans K., S.259 f.

¹²⁶ Vgl. Schneider, Hans K., S.261.

der Schwierigkeit, wirtschaftswissenschaftliche Erkenntnisse, Theorien und Zielvorstellungen in die Sprache des Rechts zu übersetzen¹²⁷. Ihre gesetzesteknische Fixierung, die außerdem nur eine unerwünschte Festlegung auf zeitbedingte wirtschaftswissenschaftliche Lehrmeinungen hätte sein können¹²⁸, scheiterte schließlich an dieser Schwierigkeit. Stattdessen hat das Gesetz wirtschaftswissenschaftliche Begriffe, wie z.B. "Stabilität des Preisniveaus", "außenwirtschaftliches Gleichgewicht", einfach in die Gesetzessprache übernommen. Für die juristische Interpretation dieser Begriffe stellt sich damit die Frage, inwieweit der Auslegende auf spezifisch wirtschaftswissenschaftliche Erklärungen und Inhalte zurückgreifen kann und muß, und inwieweit sich Meinungsverschiedenheiten innerhalb der Wirtschaftswissenschaften auf die Begriffsschärfe auswirken.

Die juristische Methodenlehre geht davon aus, daß jeder Begriff, gleichgültig aus welchem Gebiet er stammt, mit seiner Aufnahme in eine Rechtsnorm zum juristischen Begriff wird und ausschließlich nach juristischen Methoden auszulegen ist¹²⁹. Begriffe, die außerhalb des Rechts vorgefunden und in eine Norm übernommen werden, erfahren eine Umformung auf den jeweiligen Normzweck hin¹³⁰. Völlig freimachen von dem vorjuristischen Inhalt des Begriffs kann sich die Auslegung jedoch nicht. Durch die Verwendung des fremden Terminus hat das Gesetz die Interpretation zumindest an dessen letzte Essenz,

¹²⁷ Vgl. Stern, in: Stern/Münch, StabG, S.49; Stachels, S.3.

¹²⁸ Möller, StabG, Art.109 GG, Rdnr.10.

¹²⁹ Vgl. Dahm, Deutsches Recht, S.59.

¹³⁰ Larenz, S.414.

an den vorjuristischen "Begriffskern" gebunden, während im weiten "Begriffshof" die Auslegung frei ist¹³¹.

Diese Grundsätze gelten auch für die Verwendung wirtschaftswissenschaftlicher Begriffe in Rechtsnormen, schon auf Grund der verschiedenen Zwecke, denen juristische und wirtschaftswissenschaftliche Begriffe dienen: Der juristische Begriff soll Grenzfälle entscheiden und jeden Einzelfall erfassen, der wirtschaftswissenschaftliche soll ökonomische Zusammenhänge typisierend darstellen¹³². Ist der Jurist somit nur im Kern an ein wirtschaftswissenschaftliches Vorverständnis wirtschaftlicher Begriffe gebunden, im übrigen aber in der Anwendung juristischer Auslegungsmethoden frei, so können doch gerade diese Auslegungsmethoden im Einzelfall zu einer (evtl. teilweisen) Übernahme wirtschaftswissenschaftlicher Inhalte und Ergebnisse führen. Der Normzweck kann eine starre Übernahme außerjuristischer Erkenntnisse gebieten oder auch, weniger starr, die Heranziehung (evtl. sogar bestrittener) wirtschaftswissenschaftlicher Wertungen und Gedankengänge erfordern¹³³.

Aus der Anwendung dieser Grundsätze auf die oben als Beispiel angeführten Begriffe in § 1 StabG folgt, daß die juristische Interpretation jedenfalls auf wirtschaftswissenschaftliche Erkenntnisse zurückgreifen kann und daß sie in gewissem Umfang auch daran gebunden ist. Wie sich aus dem Normzweck, der auch an der Intention des historischen Gesetzgebers ablesbar ist¹³⁴, ergibt, ist die Bindung jedoch nicht so starr, daß sie die Auslegung auf

¹³¹ Larenz, S.327; Dahm, aaO, S.61; Engisch, S.108.

¹³² Rinck, S.368.

¹³³ Vgl. Rinck, S.374.

¹³⁴ Vgl. BT-Drs.V/890, S.11 ff.

eine der sich widersprechenden wirtschaftswissenschaftlichen Theorien festlegte. Der juristischen Bestimmbarkeit dieser Begriffe steht somit ihre Herkunft aus den Wirtschaftswissenschaften nicht entgegen¹³⁵.

¹³⁵ Eine andere Frage ist, inwieweit die Vorschriften des § 1 StabG und des Art.109 Abs.2 GG justizierbar sind. Ihrem Unbehagen an einer vollständigen gerichtlichen Überprüfbarkeit der Konjunktur- und Wachstumspolitik der Regierung haben Stern (Stern/Münch, StabG, S.92) und Möller (StabG § 1 Rdnr.13) dadurch Rechnung getragen, daß sie die fraglichen Begriffe als unbestimmte Rechtsbegriffe qualifizierten, deren gerichtliche Nachprüfung durch einen sehr weiten Beurteilungsspielraum der Regierung begrenzt sei. Diese Argumentation hat allerdings die Schwäche, daß sie sich auf eine Konstruktion stützt, die zur Begrenzung verwaltungsgerichtlicher Rechtskontrolle zugunsten der Verwaltung entwickelt wurde (vgl. Bachof, in: JZ 1955, S.98 ff.). § 1 StabG wendet sich demgegenüber nicht an die bloß normanwendende Exekutive, sondern stellt Richtlinien für Regierungshandlungen auf (vgl. Badura, Buchbesprechung in: AöR 95, 1970, S.495; vgl. auch Schmidt-Preuß, in: DVBl 70, S.536, der § 1 StabG aus den angeführten Gründen als "Plan-Programm" bezeichnet). Die Einschränkung der gerichtlichen Überprüfbarkeit ergibt sich somit nicht aus mangelnder Konkretisierbarkeit der Begriffe, sondern daraus, daß die an § 1 StabG zu messenden Akte in der Regel nicht-justitiable Regierungsakte oder Gesetze mit dem weiten Spielraum gesetzgeberischer Gestaltungsfreiheit sind (vgl. Badura, aaO; Schmidt, Reiner, S.159, Fußnote 46; darüberhinausgehend Schmidt-Preuß, S.538 f., der eine Justitiabilität des § 1 StabG aus grundsätzlichen Gründen der Aufgabenverteilung zwischen Par-

Bei der Klärung des Aufgabenbereichs des Konjunktur-rats zeigt sich diese Interpretationsproblematik vor allem für den Ausdruck "konjunkturpolitisch".

a) Zum Begriff der Konjunkturpolitik

Die Definition des Begriffs Konjunkturpolitik stößt auf Schwierigkeiten. Während Köttgen 1966 die Definierbarkeit der "Konjunktur" noch schlechthin anzweifelte¹³⁶ - wohl in Anbetracht dessen, daß bis heute noch keine allgemein anerkannte Deutung der Ursachen der Konjunkturen existiert¹³⁷ - gibt man sich inzwischen mit einer umschreibenden Zusammenstellung von Hauptaspekten zufrieden. Nach Stern¹³⁸ beispielsweise sind unter Konjunkturen "Schwankungen wirtschaftlicher Gesamtgrößen, wie Sozialprodukt, Beschäftigungsstand und Preisniveau" zu verstehen, "d.h. meist in Wellenbewegungen verlaufende expansive und kontraktive Prozesse"¹³⁹.

Es soll im Rahmen dieser Arbeit nicht der sinnlose Versuch unternommen werden, eine allgemeingültige Definition zu entwickeln. Mit der resignierenden Feststellung Köttgens kann die Interpretation eines gesetzlichen Tatbestandsmerkmals jedoch ebenfalls nicht ihr Bewenden haben. Wenigstens der Kern und die Grenze des Tatbestandsmerkmals "Konjunkturpolitisch" müssen herausgearbeitet werden. Ausgehend von der Definition

¹³⁵ lament und Regierung einerseits, sowie Rechtsprechung andererseits, vollständig ablehnt).

¹³⁶ Köttgen, Konjunkturpolitik, in: AfK 1966, S.9.

¹³⁷ Meinhold, Volkswirtschaftslehre, S.294, schätzt die Zahl der Konjunkturtheorien auf 230.

¹³⁸ Stern, in 47.DJT, Gutachten E 13.

¹³⁹ Vgl. auch Clausen, in: HDSW, Bd.6, S.133; Jöhr, Konjunktur (I) in: HDSW, Bd.6, S.105 f.; Streissler, in: Evangelisches Staatslexikon, Sp.1121.

Sterns sollen daher im folgenden zunächst seine Kernpunkte beschrieben werden.

Konjunkturpolitik ist Prozeßpolitik. Das Ziel, den gesamtwirtschaftlichen Prozeß zu beeinflussen ist das allgemeinste Charakteristikum, das die Konjunkturpolitik aufweist. Gleichgültig wie weit oder wie eng die Definition gezogen wird, das Essentiale der Prozeßbeeinflussung ist immer enthalten¹⁴⁰.

Damit allein ist das Feld der Konjunkturpolitik jedoch noch nicht genügend eingegrenzt. Auch Wachstumspolitik ist Prozeßpolitik¹⁴¹. Das spezifische Merkmal, das Konjunkturpolitik von sonstiger Prozeßpolitik unterscheidet, ist, daß sie auf eine Einschränkung der Konjunkturschwankungen gerichtet ist¹⁴². Auch diese Feststellung weist jedoch nur wieder auf den etwas schillernen Begriff der Konjunktur zurück.

Im allgemeinen werden unter Konjunkturen periodisch wiederkehrende, zyklische Schwankungen im Wirtschaftsablauf verstanden, die einer Marktwirtschaft systemimmanent sind¹⁴³. Aber auch die Meinung, Konjunkturen müßten nicht notwendigerweise zyklisch und periodisch verlaufen, wird vertreten¹⁴⁴. Häufig werden von Konjunkturen Krisen unterschieden, die als nicht periodisch wiederkehrende, sondern einmalige, aus besonde-

¹⁴⁰ Vgl. Jöhr, Konjunktur (II), in: HDSW, Bd.6, S.115; Schiller, Wirtschaftspolitik, in: HDSW, Bd.12, S.219; Schlecht, S.112; Hoffmann, in: Evangelisches Staatslexikon, Sp.1117.

¹⁴¹ Schiller, Wirtschaftspolitik, HDSW, Bd.12, S.219.

¹⁴² Everling, in: Wohlfarth/Everling, Art.103 Anm.1.

¹⁴³ Vgl. z.B. Meinhold, S.252; siehe auch die bei Fußnote 139 angegebene Literatur.

ren Ursachen entstandene Wirtschaftsschwankungen beschrieben werden¹⁴⁵. Auch saisonale Schwankungen, die durch die Saisonabhängigkeit bestimmter Wirtschaftszweige hervorgerufen werden, werden üblicherweise nicht zu den Konjunkturen gerechnet¹⁴⁶. Gemeinsam ist all diesen Phänomenen, daß sie sich als gesamtwirtschaftliche Ungleichgewichte äußern¹⁴⁷.

Als gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht ist dabei das Gleichgewicht zwischen gesamtwirtschaftlicher monetärer Nachfrage und anfallendem Sozialprodukt, das von einem vollbeschäftigten Produktionsapparat erstellt wird, anzusehen¹⁴⁸. In der Sprache des Gesetzes heißt das, es müssen Stabilität des Preisniveaus, hoher Beschäftigungsstand und außenwirtschaftliches Gleichgewicht gegeben sein (§ 1 S.2 StabG). Wann diese Teilziele erreicht sind und damit gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht herrscht, ob also etwa bei 1% Steigerung des Preisindexes für die Lebenshaltung noch Stabilität des Preisniveaus besteht oder bei 3% Arbeitslosigkeit noch von hohem Beschäftigungsstand die Rede sein kann, ist im einzelnen umstritten. Für die Auslegung des Tatbestandsmerkmals "konjunkturpolitisch" sind diese Fragen jedoch bedeutungslos. Hierfür kommt es allein auf die Intention des Entscheidungsträgers an, ob er überhaupt auf Veränderungen (bzw. bei bestehendem Gleichgewicht auf Erhaltung) des Preisniveaus, des Beschäftigungsstandes oder des Außenbeitrags abzielt. Als zweites ganz allgemein anerkanntes Grundmerkmal der Konjunkturpolitik ist somit

¹⁴⁴ Vgl. z.B. Weber, Volkswirtschaftspolitik, S.100.

¹⁴⁵ Vgl. z.B. Diehl, S.600.

¹⁴⁶ Vgl. Teschner, in: HdBW, Bd.4, Sp.6408.

¹⁴⁷ Vgl. Diehl, aaO.

¹⁴⁸ Schiller, Wirtschaftspolitik, HDSW, Bd.12, S.220.

festzuhalten: Sie zielt auf Herbeiführung oder Erhaltung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, markiert durch die Teilziele Stabilität des Preisniveaus, hoher Beschäftigungsstand und außenwirtschaftliches Gleichgewicht.

Prozeßpolitik, die auf Beeinflussung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zielt, mit diesen beiden Kriterien ist der Begriffskern des gesetzlichen Tatbestandsmerkmals "konjunkturpolitisch" beschrieben. Zugleich ist damit gesagt, daß Merkmale wie Zyklizität und Periodizität, die landläufig der Konjunktur beigelegt werden, als nicht mit in den Begriffskern gehörig gedacht werden. Der Aufgabenbereich des Konjunkturrats umfaßt also nicht nur das Gebiet periodisch wiederkehrender zyklischer Ablaufsschwankungen, sondern ist erheblich weiter und schließt auch die oben erwähnten nichtzyklischen Krisen und saisonalen Schwankungen ein, sofern sie nur gesamtwirtschaftliches Ausmaß einnehmen.

Gestützt wird diese Ansicht auf folgende Überlegungen: Der erste Aspekt ist die bekannte Schwierigkeit, die richtige Diagnose und Prognose der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung zu finden¹⁴⁹. Es wird also für den Konjunkturrat ex ante häufig gar nicht feststellbar sein, ob die Schwankung im Rahmen eines Zyklus liegt oder nicht. Eine Beschränkung des Aufgabenbereichs auf konjunkturelle Schwankungen im engeren Sinn würde den Konjunkturrat somit fast gänzlich paralysieren. Außerdem ergibt sich diese Auslegung aber auch aus dem Fundamentalziel des StabG, dem gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht (§ 1 S.1 StabG). Hinter diesem Ziel treten die möglichen Ursachen eines Ungleichgewichts völlig zurück. Entscheidend ist die Bekämpfung des unerwünschten Effekts. Eine Bestimmung des Aufgabenbereichs nach möglichen Ursachen, mögen sie nun Kon-

¹⁴⁹ Vgl. Stern, in: Stern/Münch, S.35.

junkturen, Krisen oder Saisonschwankungen heißen, wäre hierfür sinnwidrig und unpraktikabel.

Das Aufgabengebiet aus § 18 Abs.2 S.1 Nr.1 StabG umfaßt also alle Prozeßpolitik, die auf Herstellung oder Erhaltung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zielt. Fraglos ist auch diese Eingrenzung noch recht allgemein. Doch auch mit einer Aufspaltung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts in die drei Teilziele des sog. Magischen Dreiecks, Stabilität des Preisniveaus, hoher Beschäftigungsstand und außenwirtschaftliches Gleichgewicht, wie sie § 1 S.2 StabG vornimmt, können im Endeffekt nur Zwischenstationen genannt werden, ohne Präzisierung des Hauptziels. Im Grunde ist das Ziel der Konjunkturpolitik allgemeingültig kaum konkreter zu fassen als mit dem Begriff des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts¹⁵⁰.

Die Schwierigkeiten, die es bereitete, positiv den Begriffskern dessen festzulegen, was § 18 Abs.2 S.1 Nr.1 StabG unter konjunkturpolitisch versteht, wiederholen sich wenn man versucht, dasjenige auszuschneiden, was keinesfalls mehr in den Bereich der Konjunkturpolitik fällt. Schon die Interdependenzen zwischen Wirtschaftspolitik einerseits und den sonstigen Zweigen der Politik wie z.B. Bildungspolitik andererseits, sind so groß, daß eine rigorose begriffliche Trennung der Aufgabengebiete schwer durchzuführen ist. Noch schwieriger ist es, eine feste Trennungslinie zwischen den Teilbereichen innerhalb der Wirtschaftspolitik zu ziehen.

Konjunkturpolitik ist als Prozeßpolitik von den beiden anderen großen Teilbereichen der Wirtschaftspolitik, Ordnungspolitik und Strukturpolitik, zu unterscheiden¹⁵¹.

¹⁵⁰ Stachels, S.4.

Bezugsobjekt der Ordnungspolitik sind die Organisationsformen und Institutionen der Wirtschaft¹⁵². Als Beispiele können hier die Spezialgebiete der Eigentumspolitik, der Vermögensbildungspolitik und der Regelung der Betriebsverfassung genannt werden. Häufig wird auch die Durchsetzung und Erhaltung der marktwirtschaftlichen Ordnung, vor allem durch Sicherung eines funktionsfähigen Wettbewerbs als wesentliche Aufgabe im Bereich der Ordnungspolitik hervorgehoben¹⁵³. Damit ist aber noch nicht gesagt, daß beispielsweise die Erhaltung des Wettbewerbs nicht auch ein konjunkturpolitisches, also prozeßpolitisches Ziel sein könnte. Je beweglicher die Einzelpreise nämlich sind (Preisflexibilität) und je weniger die Produktivkräfte in der Bewegung gehindert sind (Faktormobilität), umso leichter ist das Wirtschaftsgeschehen konjunkturpolitisch zu beeinflussen¹⁵⁴.

-
- ¹⁵¹ So die geläufigste Terminologie, vgl. Schlecht, S.112. Doch gibt es viele terminologische Unterschiede, vgl. Friauf, in: VVDStRL 27, 1969, S.12, der Strukturpolitik zur Ordnungspolitik rechnet oder Weber, Konjunktur, in: Katholisches Soziallexikon, Sp.557, der Wachstumspolitik als Strukturpolitik auffaßt.
- ¹⁵² Schiller, Wirtschaftspolitik, in: HDSW, Bd.12, S.213. Vgl. Möller/Holzheu, in: Evangelisches Staatslexikon, Sp.2549.
- ¹⁵³ Hoffmann, in: Evangelisches Staatslexikon, Sp.1118; Schlecht, S.112.
- ¹⁵⁴ Wissenschaftlicher Beirat, Konjunkturpolitik, S.36.

Ordnungspolitik ist somit nicht schlechthin aus dem Aufgabenkreis des Konjunkturrats auszuschließen. Erst dort, wo Organisationsformen und Institutionen der Wirtschaft das alleinige Bezugsobjekt der Politik bilden, wo konjunkturpolitische Ziele überhaupt nicht, oder als Randerscheinung wettbewerbspolitischer Effekte betrachtet werden, sind mit Sicherheit die Grenzen seiner Zuständigkeit überschritten.

Ähnliches gilt für das Verhältnis der Konjunkturpolitik zur Strukturpolitik, deren Ziel die Veränderung der infrastrukturellen Ausstattung der Gesamtwirtschaft durch gezielte sektorale oder regionale Einzelmaßnahmen ist¹⁵⁵. Auch hier ist es möglich, daß strukturpolitische Maßnahmen zugleich einen konjunkturpolitischen Effekt haben und umgekehrt. Der Zuständigkeitsbereich des Konjunkturrats ist jedoch auch hier mit Sicherheit dort verlassen, wo strukturpolitische Effekte von einem Nebenproblem zum Hauptproblem geworden sind und konjunkturpolitische Ziele überhaupt nicht mehr oder nur noch am Rande behandelt werden.

Von der Konjunkturpolitik ist schließlich die Wachstumspolitik zu unterscheiden. Auch Wachstumspolitik ist zwar wie jene auf den Ablauf der Wirtschaftstätigkeit gerichtet, also Prozeßpolitik¹⁵⁶. Während sich aber die Konjunkturpolitik um die Erhaltung des wirtschaftlichen Gleichgewichts bemüht, zielt die Wachstumspolitik auf die Steigerung des realen Sozialprodukts ab¹⁵⁷. Haupt-

¹⁵⁵ Vgl. Schlecht, aaO.

¹⁵⁶ Schiller, aaO, S.219.

¹⁵⁷ Münch, in: Stern/Münch, S.83.

ansatzpunkte sind dabei die treibenden Kräfte des Wirtschaftswachstums: Investitionen, technischer Fortschritt und Bevölkerungswachstum¹⁵⁸.

Auch zwischen Konjunkturpolitik und Wachstumspolitik bestehen jedoch Interdependenzen. Darüber ist man sich im Grundsatz ebenso einig, wie über die Interdependenzen in anderen Bereichen der Wirtschaftspolitik¹⁵⁹. Ihre Begründung und ihr genaues Funktionieren sind zwar im einzelnen umstritten¹⁶⁰, ihre Existenz ist aber schon allein deshalb unabweisbar, weil beide Politiken häufig auf dieselben Instrumente zurückgreifen. Abgesehen von Instrumenten der Strukturpolitik¹⁶¹ benützt die Wachstumspolitik nämlich wie die Konjunkturpolitik Mittel der Außenwirtschafts-, Geld- und Fiskalpolitik¹⁶². Wenn sich dabei auch die Einsatzrichtung gewöhnlich unterscheidet - die Konjunkturpolitik greift traditionellerweise auf der Nachfrageseite ein, während der Ansatzpunkt für den Wachstumspolitiker die Produktion und damit die Angebotsseite ist¹⁶³ - so sind doch Auswirkungen der Wachstumspolitik auf die Bereiche der Konjunkturpolitik und umgekehrt unvermeidlich¹⁶⁴.

¹⁵⁸ Schiller, aaO, S.221.

¹⁵⁹ Vgl. Sachverständigenrat, Jahresgutachten, Tz.237; Münch, in: Stern/Münch, S.78.

¹⁶⁰ Münch aaO, S.42, bezeichnet die Zusammenhänge zwischen Konjunktur und Wachstum als noch weitgehend ungeklärt.

¹⁶¹ Die allerdings in Zeiten mit Vollbeschäftigung das Hauptgewicht bildet, vgl. Sachverständigengutachten, aaO, Tz.334.

¹⁶² Vgl. Schiller, Wirtschaftspolitik, HDSW, Bd.12, S.220 und S.222.

¹⁶³ Preiser, in: ZgesStW 1967, S.597.

Die Entscheidung, ob die Beratung einer Maßnahme in den Aufgabenbereich des Konjunkturrats fällt, kann also häufig nur von ihrer Intention her getroffen werden. Dabei sind jedoch solche Maßnahmen, die außer der - vorwiegenden - konjunkturpolitischen Intention eine wachstumspolitische aufweisen, nicht ausgeschlossen. Wie später gezeigt wird¹⁶⁵, hat der Konjunkturrat bei jeder konjunkturpolitischen Maßnahme auch ihre Verträglichkeit mit dem optimalen Wirtschaftswachstum zu beachten.

b) Beratung konjunkturpolitischer "Maßnahmen"

Der Begriff der Maßnahme ist in der juristischen Terminologie nicht eindeutig bestimmt. Er wird für die - vom Rechtscharakter her gesehen - unterschiedlichsten Akte verwendet, seien es Regierungsakte, Verwaltungsakte oder Legislativakte¹⁶⁶. Häufig wird der Begriff in der Gesetzessprache gerade wegen seiner Vieldeutigkeit gebraucht, um Handlungen unterschiedlicher Art zu erfassen und sich nicht von vornherein auf eine ganz bestimmte rechtliche Qualität festzulegen¹⁶⁷.

¹⁶⁴ In § 1 StabG wird diese Verknüpfung berücksichtigt und noch verstärkt durch das Gebot gleichrangiger Berücksichtigung der Ziele der Wachstums- wie der Konjunkturpolitik.

¹⁶⁵ Siehe unten, S.86 f.

¹⁶⁶ Vgl. Stern, in: Stern/Münch, S.90.

¹⁶⁷ Zeidler, S.66; als Beispiele siehe insbesondere Art.48 Abs.2 WeimRV und Art.4 Abs.1 BayPAG. Neben der rechtstechnischen Seite enthält die Verwendung des ursprünglich polizeirechtlichen Begriffs der Maßnahme im Bereich der Wirtschaftspolitik auch starken Symptomwert für den interventionistischen Charakter der heutigen Wirtschaftspolitik.

Der Begriff der Maßnahme ist daher konkret aus dem Sinn des § 18 StabG zu ermitteln. Der Konjunkturrat dient der wechselseitigen Beeinflussung, der Koordination von Bund, Ländern und Gemeinden. Sein Zweck ist es, ein gleichgerichtetes konjunkturpolitisches Verhalten in allen staatlichen Bereichen zu ermöglichen. Aus dieser Zielrichtung ergibt sich bereits, daß alle Akte der Regierung, Verwaltung und Gesetzgebung der Gebietskörperschaften, unabhängig von ihrer rechtlichen Qualifizierung, vom Begriff der Maßnahme umfaßt sein müssen. Für diese Auslegung spricht auch gerade die rechtstechnische Vieldeutigkeit des Begriffes.

Andererseits läßt sich aus diesem Sinnzusammenhang aber auch eine gewisse Einschränkung des Begriffs ableiten. Nicht jede tatsächliche Handlung, sondern nur Handlungen der angesprochenen Hoheitsträger, nicht also etwa von Privatleuten, sind unter Maßnahmen zu subsumieren¹⁶⁸.

Mit der gleichen Rücksichtnahme auf den Sinnzusammenhang ist auch die Verknüpfung des Wortes Maßnahme mit dem Adjektiv "konjunkturpolitisch" zu interpretieren. Nicht die theoretisch denkbare Bedeutung, daß alle tatsächlichen Handlungen und Rechtshandlungen, die nur irgendwelche konjunkturpolitische Relevanz aufweisen, umfaßt werden, hat das Gesetz dem Begriff konjunkturpolitische Maßnahme beigelegt¹⁶⁹. Vielmehr ist daraus,

¹⁶⁸ Möller, StabG, § 18 Rdnr.5, entnimmt diese Begrenzung nicht schon aus dem Begriff der Maßnahme, sondern erst aus der Zweckbindung des Konjunkturrats "für die öffentliche Hand".

¹⁶⁹ Für eine derart weite Auslegung der "wirtschafts- und finanzpolitischen Maßnahmen" in § 1 StabG auf Grund anderen Sinnzusammenhangs mit Recht Stern, in: Stern/Münch, S.90.

daß die konjunkturpolitische Maßnahme "zur Erreichung der Ziele dieses Gesetzes erforderlich" sein muß, erkennbar, daß sie konjunkturpolitisch determiniert sein muß.

Das Repertoire erprobter konjunkturpolitischer Maßnahmen ist außerordentlich reichhaltig. Gewöhnlich unterscheidet man drei Hauptkategorien von Instrumenten: Geldpolitik¹⁷⁰, Finanzpolitik und Außenwirtschaftspolitik¹⁷¹.

Geldpolitik ist die Technik der Beeinflussung der monetären Nachfrage, durch die der Einkommensstrom reguliert werden soll¹⁷². Geld- und kreditpolitische Maßnahmen liegen vor allem in den Händen der Bundesbank, die sie im Rahmen der Gesetze autonom handhaben kann. Sie bestehen im wesentlichen aus Instrumenten, mit denen die Zentralbank die Geldmenge oder das Kreditvolumen verändern kann. Zu nennen sind hier die Instrumente der Offen-Markt-Politik, der Mindestreservenpolitik und der Diskontpolitik. Möglich ist jedoch auch die Beeinflussung der Geldmenge durch Einzahlung oder Abzug öffentlicher Guthaben durch die öffentliche Hand, die die Bundesbank passiv hinnehmen muß¹⁷³.

¹⁷⁰ Im weiteren Sinn verstanden, also einschließlich Kreditpolitik.

¹⁷¹ Schiller, Wirtschaftspolitik, in: HDSW, Bd.12, S.220; Jöhr, Konjunktur (II), in: HDSW Bd.6, S.127.

¹⁷² Wissenschaftlicher Beirat, Konjunkturpolitik, S.46; Jöhr, Konjunktur (II), HDSW Bd.6, S.127.

¹⁷³ Wissenschaftlicher Beirat aaO.

Finanzpolitik als Konjunkturpolitik hat im Sinn der Lehre von der fiscal policy antizyklisch und kompensatorisch zu sein. Konjunkturpolitische Maßnahmen mit Mitteln der Finanzpolitik gehen also von dem Grundprinzip aus, in der Hochkonjunktur die Ausgaben, vor allem die Investitionsausgaben, der öffentlichen Hand zu vermindern, die Kreditaufnahme einzuschränken und in der Rezession die Ausgaben zu erhöhen und zusätzliche Kredite aufzunehmen¹⁷⁴.

Das StabG stellt ein Bündel von derartigen finanzpolitischen Steuerungsmöglichkeiten zusammen. Auf der Ausgabeseite ist hier die Bildung einer Konjunkturausgleichsrücklage (§§ 7, 15 StabG) und die Rückzahlung von Krediten an die Bundesbank (§ 5 Abs.2, 6 Abs.1 StabG) zu nennen. In der Hochkonjunktur soll so dem Wirtschaftskreislauf Kaufkraft entzogen werden¹⁷⁵.

Für den Fall einer Abschwächung der allgemeinen Wirtschaftstätigkeit sind zusätzliche Ausgaben aus Mitteln der Ausgleichsrücklage oder mit Hilfe einer erweiterten Kreditermächtigung (§ 6 Abs.2 und 3 StabG) vorgesehen. Außerdem ist zur Dämpfung der Konjunktur eine Limitierung der Kreditnachfrage aller öffentlichen Haushaltsträger auf einen Höchstbetrag möglich (§§ 19 ff. StabG). Schließlich soll die Investitionspolitik der öffentlichen Hand durch Verzögerung bei der Ausführung des Haushaltsplans konjunkturdämpfend und durch Beschleunigung geeigneter Planungen konjunkturanregend eingesetzt werden (§§ 6 Abs.1, 11 StabG).

¹⁷⁴ Münch, in: Stern:Münch, S.39.

¹⁷⁵ Diese Instrumente könnten auch als geldpolitische Maßnahmen eingeordnet werden, da sie auf die Geldmenge einwirken.

Auf der Einnahmeseite ist die Variierung der Einkommen- und Körperschaftsteueransprüche um bis zu 10% zur Abschöpfung oder Ausdehnung monetärer Nachfrage möglich (§ 26 Nr.3b StabG). Ein weiteres steuerpolitisches Mittel ist die Aussetzung des Rechts zu Sonderabschreibungen und erhöhten Absetzungen, das die private Investitionsneigung dämpfen soll (§ 26 Nr.3 b StabG). Umgekehrt ist für Zeiten einer Wirtschaftsabschwächung ein Investitionsbonus vorgesehen (§ 6 Nr.3 a StabG).

Außer diesen, im StabG enthaltenen finanzpolitischen Maßnahmen ist z.B. noch an Geldzuwendungen an Rentner zur schnellen Erhöhung der Konsumausgaben oder an Gewährung oder Versagung von Steuerbegünstigungen für Sparbeiträge zu denken¹⁷⁶.

Die Außenwirtschaftspolitik zu konjunkturpolitischen Maßnahmen nutzbar zu machen, also z.B. durch zoll- oder handelspolitische Maßnahmen Export- oder Importförderung zu betreiben, stößt auf Grund der internationalen Verpflichtungen (GATT) und der europäischen Integration sehr bald auf unüberwindliche Hemmnisse¹⁷⁷. Im wesentlichen ist man daher auf Wechselkursänderungen angewiesen. Ähnliche Wirkungen könnte man auch mit einer Variierung der Umsatzsteuer für grenzüberschreitenden Warenverkehr erzielen.

Außer in diesen drei Hauptbereichen der Konjunkturpolitik sind konjunkturpolitische Maßnahmen auch noch auf anderen Gebieten möglich. Vor allem durch lohnpolitische

¹⁷⁶ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat, Konjunkturpolitik, S.49 ff.

¹⁷⁷ Vgl. Münch, in: Stern/Münch, S.47; Wissenschaftlicher Beirat aaO.

Maßnahmen, direkte, soweit die öffentliche Hand als Arbeitgeber fungiert, und indirekte, soweit sie auf die Tarifvertragsparteien durch Orientierungsdaten (§ 3 StabG) einwirkt, können konjunkturpolitische Wirkungen erzeugt werden¹⁷⁸.

Dieser Überblick ist nicht erschöpfend. Es gibt keinen numerus clausus konjunkturpolitischer Maßnahmen. Dies wird besonders deutlich beim Einsatz psychologischer Mittel zur Beeinflussung der Konjunktur¹⁷⁹.

c) Begrenzung des Aufgabenbereichs auf die "öffentliche Hand"

Eine gewisse Einschränkung innerhalb des oben skizzierten Gebietes der konjunkturpolitischen Maßnahmen entsteht für den Aufgabenbereich des Konjunkturrats dadurch, daß er "für die öffentliche Hand" gebildet wurde (§ 18 Abs. 1 S.1 StabG).¹⁸⁰

¹⁷⁸ Vgl. Stachels, S.49.

¹⁷⁹ Vgl. Hoffmann, in: Evangelisches Staatslexikon, Sp.1120.

¹⁸⁰ Stern spricht dabei von "funktioneller Zuständigkeit" im Gegensatz zur "sachlichen Zuständigkeit des § 18 Abs.2 StabG." Da die funktionelle Zuständigkeit im allgemeinen jedoch auf den Instanzenzug bezogen wird (vgl. Thomas/Putzo, § 1, Vorbem.II, 1), ist Sterns Terminologie zumindest mißverständlich. Überdies ist ein Bedürfnis, das Tatbestandsmerkmal "für die öffentliche Hand" unter eine eigene Zuständigkeitskategorie zu ziehen, nicht ersichtlich; es kann mindestens ebenso gut als Teil des Aufgabenbereichs "konjunkturpolitische Maßnahmen (der öffentlichen Hand)" verstanden werden, also als Tatbestandsmerkmal der

Faßt man den Begriff der Maßnahme nicht bereits isoliert betrachtet so auf, daß darunter nur Maßnahmen der öffentlichen Hand zu verstehen sind¹⁸¹, so ist jedenfalls durch die Aufgabenbindung für die öffentliche Hand klargestellt, daß sich die Kompetenz des Konjunkturrats nicht auf Akte der reinen Privatwirtschaft erstreckt¹⁸². Daß damit aber das konjunkturpolitisch relevante Verhalten der Privatwirtschaft nicht völlig aus dem Aufgabenbereich des Konjunkturrats ausgeklammert sein kann, ergibt sich bereits aus der Natur der Konjunkturpolitik, die den gesamtwirtschaftlichen Ablauf steuern soll und daher unteilbar ist¹⁸³. Als Vorfrage kann daher selbstverständlich das Verhalten der Privatwirtschaft in die Beratungen miteinbezogen werden. Unzulässig dagegen wäre es, wenn sich der Konjunkturrat etwa mit konjunkturpolitischen Empfehlungen an die Privatwirtschaft wenden würde.

Praktisch erheblich bedeutungsvoller ist die Frage, ob durch die Zweckbindung des Konjunkturrats für die öffentliche Hand aus dem Katalog der möglichen konjunkturpolitischen Maßnahmen solche der Bundesbank für den Aufgabenbereich ausgeschieden sind. Diese Annahme legt der Ausdruck "öffentliche Hand" nahe. Er stammt aus dem wirtschaftlichen Sprachgebrauch und hat daher keinen rechtstechnisch festumrissenen Bedeutungsumfang¹⁸⁴.

¹⁸⁰ sachlichen Zuständigkeit; vgl. Stern, in: Stern/Münch, S.163.

¹⁸¹ So der Verfasser, vgl. oben, S.77 ; anders Möller, vgl. ebenda, Fußnote 168.

¹⁸² Vgl. Möller, StabG, § 18 Rdnr.5; Stern, in: Stern/Münch, S.163.

¹⁸³ Vgl. Möller, aaO; Stern, aaO.

¹⁸⁴ Vgl. Stern, aaO.

Gewählt wohl vor allem zur Abgrenzung von der Privatwirtschaft, umfaßt der Begriff nicht nur die Gebietskörperschaften selbst, sondern auch die von ihnen getragenen wirtschaftlichen Unternehmen, gleichgültig, ob diese in privatrechtlicher oder öffentlichrechtlicher Rechtsform betrieben werden¹⁸⁵. Nach dem allgemeinen Sprachgebrauch soll mit diesem Ausdruck aber gerade auch die wirtschaftende Seite des Staates besonders hervorgehoben werden, die Seite, die sich mit der geordneten Verwendung der Staatsmittel befaßt¹⁸⁶. An dieser wirtschaftenden Seite des Staates, an der Frage der Verwendung der vorhandenen Mittel, ist nun die Deutsche Bundesbank keinesfalls beteiligt¹⁸⁷.

Trotz des Wortlauts könnten drei Dinge für eine Erstreckung des Aufgabenbereichs des Konjunkturrats auf konjunkturpolitische Maßnahmen der Notenbank sprechen. Einmal war bei der Konzipierung des Konjunkturrats eine möglichst umfassende konjunkturpolitische Beratungsfunktion gewollt¹⁸⁸. Zum anderen kann bei einem Beratungsgremium der Aufgabenbereich auch fremde Zuständigkeitsbereiche überschatten, zumal die Bundesbank als Bundesorgan mit dem Bund als öffentlicher Hand verbunden ist¹⁸⁹.

¹⁸⁵ Stern, aaO.

¹⁸⁶ Vgl. Der Große Duden, Bd.2, Stilwörterbuch der deutschen Sprache, 5. Aufl. 1963, S.280.

¹⁸⁷ Siehe § 3 BBankG.

¹⁸⁸ Vgl. Möller, StabG, § 18 Rdnr.1.

¹⁸⁹ Die bloß beratende Tätigkeit ändert aber nichts - wie Stern, aaO, meint - an der Möglichkeit und Notwendigkeit, den gesetzlichen Zuständigkeitsbereich exakt zu bestimmen, mögen auch die Folgen einer rechtswidrigen Zuständigkeitsüberschreitung bei einem beratenden Organ in der Praxis als nicht so gravierend empfunden werden.

Drittens könnte das Teilnahmerecht der Bundesbank an den Beratungen des Konjunkturrats (§ 18 Abs.3 StabG) ein Indiz dafür darstellen, daß ihr Aufgabenbereich Beratungsgegenstand sein kann.

Die gewichtigeren Argumente liegen jedoch auf der anderen Seite. Der Zweck des § 18 StabG, eine konjunkturpolitische Koordinierung der Gebietskörperschaften zu gewährleisten, impliziert keineswegs eine Koordinierung der Gebietskörperschaften mit der Bundesbank. Soweit im StabG eine über § 12 BBankG hinausgehende Beteiligung der Bundesbank an konjunkturpolitischen Beschlüssen der Bundesregierung und des Wirtschaftsministers vorgesehen ist, geschieht das nicht in Berücksichtigung einer entscheidungsbefugten politischen Konkurrenz, sondern zur Nutzbarmachung des Sachverständnisses der Bundesbank¹⁹⁰. Auch das Teilnahmerecht der Bundesbank an den Beratungen des Konjunkturrats spricht letzten Endes **weniger** für, als gegen eine Ausdehnung seines Aufgabenbereichs auf Maßnahmen der Bundesbank. Da nach dem System des § 18 StabG die Koordinierung durch Beratung erfolgen soll, muß derjenige, dessen Aktionsbereich beteiligt ist, auch ein Stimmrecht haben. Dies ist aber bei der Bundesbank nicht der Fall¹⁹¹. Der Konjunkturrat kann konjunkturpolitische Maßnahmen aus dem Arsenal der Bundesbank also höchstens als Vorfrage behandeln.

Schließlich wäre noch an eine Beschränkung des Aufgabengebiets auf finanzpolitische Maßnahmen zu denken. Hat, wie oben festgestellt, der Ausdruck "öffentliche Hand" den Staat bei der Verwendung von Staatsmitteln im Auge, so liegt z.B. bei Maßnahmen der außenwirtschaftlichen Absicherung keine Tätigkeit der öffent-

¹⁹⁰ Stachels, S.185.

¹⁹¹ Siehe dazu unten, S.184.

lichen Hand mehr vor. Diese Auslegung würde aber dem Zweck des § 18 StabG nicht gerecht werden. Wie bereits erwähnt, sollte die konjunkturpolitische Beratungsfunktion des Konjunkturrats möglichst umfassend sein. Außerdem wäre die Effizienz der Koordinierung in Frage gestellt, wenn einer der Entscheidungsträger nur einen Teil seiner Maßnahmen zur Diskussion stellen müßte und so eine Abstimmung sämtlicher konjunkturpolitischer Instrumente nicht zulässig wäre. Auch handelt es sich hier nicht, wie im vorher erwähnten Fall der Bundesbank, um den Aufgabenbereich eines weiteren autonomen Entscheidungsträgers, sondern um zwei Aufgabenbereiche desselben Entscheidungsträgers, der einmal speziell als öffentliche Hand und einmal allgemein als Regierung handelt.

Nach alledem sind zum Aufgabenbereich des Konjunkturrats also auch geldpolitische, außenwirtschaftliche, lohnpolitische und sonstige nichtfiskalische Maßnahmen der Gebietskörperschaften im Bereich der Konjunkturpolitik zu rechnen.

d) Begrenzung oder Erweiterung des Aufgabenbereichs durch Orientierung an den Zielen des StabG?

Eine weitere Einschränkung des Aufgabenbereichs des Konjunkturrats könnte darin liegen, daß das StabG von konjunkturpolitischen Maßnahmen spricht, die "zur Erreichung der Ziele dieses Gesetzes" erforderlich sind.

Seine Ziele hat das Gesetz in § 1 StabG vorangestellt. Dort ist als erstes das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht genannt. Die Identität dieses Ziels mit dem Generalziel der Konjunkturpolitik ist bereits erörtert worden. Hieraus kann sich eine Einschränkung des Aufgabenbereichs also nicht ergeben.

Als weitere Ziele zählt das Gesetz Stabilität des Preisniveaus, hohen Beschäftigungsstand und außenwirtschaftliches Gleichgewicht auf. Diese drei Ziele sind allerdings als Teilziele des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts aufzufassen¹⁹². Sie sind das Ergebnis des Versuchs, das Generalziel der Konjunkturpolitik durch Aufsplitterung in verschiedene Komponenten zu konkretisieren¹⁹³. Durch diese Aufschlüsselung soll also keineswegs das dahinterstehende Generalziel relativiert oder eingeschränkt werden.

Die Ausrichtung auf die Ziele des § 1 StabG bringt in den grundsätzlich konjunkturpolitisch bestimmten Aufgabenbereich des Konjunkturrats eine wachstumspolitische Färbung. Die Teilziele des "Magischen Dreiecks" sind "bei stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum" anzustreben. Von den theoretisch möglichen Gleichgewichtslagen einer Volkswirtschaft, der in einer statischen Wirtschaft (ohne Wachstum) und der in einer dynamischen (wachsenden) Wirtschaft, hat sich das StabG also für die letztere entschieden. Das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht, Gegenstand der Konjunkturpolitik und markiert durch das Magische Dreieck, hat sich also bei gleichzeitiger wirtschaftlicher Expansion einzustellen, die ihrerseits Ziel der langfristigen Wachstumspolitik ist¹⁹⁴.

Aus dieser Verknüpfung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts mit dem Wirtschaftswachstum folgt, daß

¹⁹² Münch, in: Stern/Münch, S.77.

¹⁹³ Stachels, S.4, beurteilt das Ergebnis dieser Aufschlüsselung in sich teilweise widersprechende Teilziele recht skeptisch. Vgl. auch Stern, in: 47. DJT, Gutachten E 2o.

¹⁹⁴ Münch, in: Stern:Münch, S.78.

der Konjunkturrat stets die wachstumspolitische Relevanz der konjunkturpolitischen Maßnahmen mitbeachten muß. Dies besagt allerdings nicht, daß wachstumspolitische Maßnahmen - etwa unter strukturpolitischem Aspekt - isoliert Beratungsgegenstand des Konjunkturrats sein könnten¹⁹⁵. Ausgangspunkt der Beratungen bleiben immer die konjunkturpolitischen Maßnahmen, auch wenn dabei auf ihre Verträglichkeit mit dem Wachstumsziel besonderes Augenmerk gerichtet sein muß.

2. Beratung der Möglichkeiten der Deckung des Kreditbedarfs der öffentlichen Haushalte

Gemäß § 18 Abs.2 S.1 Nr.2 StabG berät der Konjunkturrat auch die Möglichkeiten der Deckung des Kreditbedarfs der öffentlichen Haushalte. Im Gegensatz zur generalklauselartigen Aufgabenzuweisung in § 18 Abs.2 S.1 Nr.1 StabG auf alle konjunkturpolitischen Maßnahmen, wird hier also ein sehr spezieller Tatbestand genannt. Inwieweit er in der Generalklausel bereits enthalten ist, soll im folgenden untersucht werden.

Schon vom Wortlaut her ("Möglichkeiten") hat § 18 Abs.2 S.1 Nr.2 StabG einen auf Einschränkung der Kreditaufnahme zielenden Klang. Dies war auch der Zweck, den der historische Gesetzgeber verfolgte¹⁹⁶. Die Vorschrift stellt die Reaktion auf eine Phase progressi-

¹⁹⁵ A.A. Möller, StabG, § 18 Rdnr.5, dessen Begründung, aus der Ausrichtung der konjunkturpolitischen Maßnahmen auf das Wachstum durch das StabG folge (!) die Einbeziehung wachstumspolitischer Maßnahmen in die Beratungen, nicht zu überzeugen vermag.

¹⁹⁶ Vgl. BR-Drs.316/66, S.16, zu § 17 der Begründung des Entwurfs zum StabG.

ver Verschuldungszunahme dar, in der die öffentlichen Haushalte zur Finanzierung ihrer Defizite den Kapitalmarkt derart in Anspruch nahmen, daß der Absatz öffentlicher Anleihen ab April 1966 praktisch zu Erliegen kam¹⁹⁷.

In Zeiten einer Konjunkturüberhitzung verstärkt die Kreditaufnahme durch die öffentlichen Haushalte die Überbeanspruchung des Kapitalmarkts, der ohnehin schon durch die private Wirtschaft belastet ist. Das daraufhin steigende Zinsniveau führt - im Zeichen freier Währungsconvertibilität - zu wachsendem Geldzufluß aus dem Ausland. Dies wiederum hat eine noch stärkere Überforderung des gesamtwirtschaftlichen Leistungsvermögens und damit Preissteigerungen zur Folge¹⁹⁸. Aus diesem Grund ist eine überlegte, und aufeinander abgestimmte Inanspruchnahme des Kapitalmarkts durch die öffentlichen Haushalte konjunkturpolitisch erforderlich.

Aber auch ohne außenwirtschaftliche Einflüsse ist in der Hochkonjunktur eine koordinierte Kreditaufnahme am Kapitalmarkt ein konjunkturpolitisches Postulat. Die relativ zinsunempfindlichen öffentlichen Haushalte reagieren entweder gar nicht oder mit erheblicher Verzögerung auf die sich im Zinsniveau ausdrückende Überhitzung¹⁹⁹.

Die Beratung der Möglichkeiten der Deckung des Kreditbedarfs hat aber auch ordnungspolitische Aspekte. Die eben erwähnte mangelnde Zinsempfindlichkeit der öffentlichen Haushalte führte in der Vergangenheit immer wieder dazu, daß der Kapitalmarkt durch die öffentliche

¹⁹⁷ Götz, S.35.

¹⁹⁸ Möller, StabG, § 19 Rdnr.2.

¹⁹⁹ BR-Drs.316/66, Begründung des Entwurfs zum StabG, S.14, zu § 13.

Hand überfordert wurde und so private Investitionsabsichten gestört wurden²⁰⁰. Durch eine koordinierte Emissionstätigkeit kann eine derartige Störung vermieden werden.

Noch bedeutsamer sind jedoch die konjunkturpolitischen Effekte, die mit der Überforderung des Kapitalmarkts verbunden sind. Die Defizitfinanzierung aus einem unergiebigen Kapitalmarkt beispielsweise kann dadurch, daß private Investitionen behindert werden, das politische Ziel eines deficit spending, die Anregung der Wirtschaftstätigkeit, geradezu unmöglich machen²⁰¹.

Außerdem hat eine Abstimmung des Kreditbedarfs auch den Zweck, einen plötzlichen Stau von Emissionen und eine daraus resultierende Schädigung der öffentlichen Haushalte durch gegenseitiges Überbieten zu verhindern²⁰². Doch auch diese Seite muß letzten Endes unter konjunkturpolitischem Blickwinkel gesehen werden, da eine derartige Schädigung nicht ohne Rückwirkung auf die Stabilität der Währung bleiben könnte²⁰³.

²⁰⁰ BR-Drs., aaO, S.8.

²⁰¹ Vgl. auch Götz, S.98: "Forderung der Minimierung der Liquiditätsentzugseffekte bei der Defizitfinanzierung."

²⁰² Insoweit liegt die Aufgabe des Konjunkturrats parallel zu der des von den Geschäftsbanken eingesetzten sog. Zentralen Kapitalmarktausschusses, der in privatem Verfahren die Emissionstätigkeit der einzelnen Emittentengruppen koordiniert. Vgl. dazu Spindler/Becker/Starke, S.364.

²⁰³ Spindler/Becker/Starke, S.362.

Aus alledem ergibt sich, daß der hier behandelte Aufgabenbereich bereits von dem Aufgabenbereich "konjunkturpolitische Maßnahmen" umfaßt wird, der ja die begleitende Behandlung von Fragen anderer, z.B. ordnungspolitischer, Natur nicht ausschließt. Die ausdrückliche Nennung der Deckung des Kreditbedarfs in § 18 Abs.2 S.1 Nr.2 StabG ist also als Akzentuierung und Unterstreichung der Bedeutung, die der Gesetzgeber diesem Teilbereich zugemessen hat, aufzufassen.

3. Konjunkturausgleichsrücklage, Kreditlimitierung und Zeitplan für die Kreditaufnahme

Auch die in § 18 Abs.2 S.2 und § 22 Abs.1 StabG aufgestellten Tatbestände bringen hinsichtlich des Aufgabenbereichs nichts Neues. Es handelt sich dabei jeweils um konjunkturpolitische Instrumente, die bereits auf Grund der Generalklausel in den Funktionsbereich des Konjunkturrats fallen.

Nach § 18 Abs.2 S.2 StabG ist der Konjunkturrat vor der Bildung bzw. Freigabe einer obligatorischen Konjunkturausgleichsrücklage durch Rechtsverordnung gemäß § 15 StabG anzuhören. Mit diesem Mittel antizyklischer Finanzpolitik kann vor allem eine wirksame restriktive Konjunkturpolitik betrieben werden²⁰⁴. Das gleiche gilt für die Kreditlimitierungsverordnungen der Bundesregierung nach den §§ 19, 20 StabG, vor deren Erlaß der Konjunkturrat gemäß § 18 Abs.2 S.2 StabG ebenfalls zu hören ist.

Auch durch § 22 Abs.1 StabG, wonach der Konjunkturrat nach Erlaß einer Kreditlimitierungsverordnung für bestimmte Kredite einen Zeitplan aufstellt, wird sein Funktionsbereich nicht erweitert. Es handelt sich da-

²⁰⁴ Münch, in: Stern/Münch, S.40.

bei vielmehr um die Fortsetzung derselben Politik der konjunkturpolitischen Ordnung des Kapitalmarkts, wie sie in § 18 Abs.2 S.1 Nr.2 StabG grundgelegt ist, wenn auch mit schärferen Mitteln²⁰⁵.

Die ausdrückliche Erwähnung dieser Teilbereiche der Konjunkturpolitik ist auch nicht als besondere Hervorhebung ihrer Bedeutung anzusehen, wie im Falle des § 18 Abs.2 S.1 Nr.2 StabG. Sie ist einfach daraus zu erklären, daß hier hinsichtlich der Aktionsform des Konjunkturrats (Anhörungsrecht, Aufstellung des Zeitplanes) von der Norm abgewichen wird²⁰⁶.

II. Tatsächlich wahrgenommener Aufgabenbereich des Konjunkturrats

Ein Bericht über den vom Konjunkturrat faktisch ausgefüllten Aufgabenbereich muß sich zwangsläufig auf einen kursorischen Überblick beschränken. Der Grund dafür liegt darin, daß die Beratungen vertraulich sind. Die Informationen, die über Anfragen an Ministerien oder aus den Bulletins des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung zu erhalten sind, sind bereits gefiltert und auf Hauptpunkte beschränkt. Dabei ist keineswegs sicher, daß auch tatsächlich alle Hauptthemen bekannt werden. Der folgende Bericht muß sich also im wesentlichen auf eine Ordnung der bereits im tabellarischen Überblick mitgeteilten Beratungsgegenstände beschränken²⁰⁷.

²⁰⁵ Vgl. BR-Drs.316/66, Begründung des Entwurfs zum StabG, § 17, S.17. Danach sollen die laufenden Beratungen der Deckungsmöglichkeiten des Kreditbedarfs den Erlaß von Limitierungsverordnungen möglichst überhaupt entbehrlich machen.

²⁰⁶ Zur Aktionsform siehe unten, S.128 ff.

Entsprechend der aus der Spaltung des Konjunkturrats resultierenden Aufgabenteilung wird dabei zunächst der Konjunkturrat und anschließend der Konjunkturrat (Kreditfragen) behandelt.

1. Konjunkturrat

a) Erfüllung von Aufgaben innerhalb des gesetzlichen Aufgabenbereichs

Der regelmäßige Ausgangspunkt der Beratungen ist eine Diskussion der konjunkturellen Situation. Der Vorsitzende bringt hierzu wohl häufig aktuelles Zahlenmaterial in die Beratung ein und stellt die Einschätzung dieser Daten durch die Bundesregierung dar. Ist-Analyse und Einschätzung der konjunkturellen Entwicklung werden anscheinend ziemlich grob abgestimmt. Zu tiefergehenden Meinungsverschiedenheiten über diese Grundlage der Koordinierung konjunkturpolitischer Maßnahmen ist es - den greifbaren Informationen zufolge - bisher nicht gekommen.

Unter den konkreten Detailbereichen, die der Konjunkturrat ausgehend von dieser Grundlage bisher behandelt hat, liegt der Schwerpunkt eindeutig bei dem Gebiet der anti-zyklischen Finanzpolitik. Fast in jeder der bisherigen Sitzungen kamen Probleme der kompensatorischen Haushaltspolitik zur Sprache, meist bildeten sie den Mittelpunkt der Beratungen. Dabei standen wiederum Fragen des konjunkturgerechten Vollzugs der Haushalte im Vordergrund. Zu den Erklärungen, die der Konjunkturrat in diesem Zusammenhang häufiger abgab, zählt beispielsweise die Empfehlung, eventuelle Steuermehreinnahmen zur Verminderung des Kreditbedarfs zu verwenden. Auch mit der Möglichkeit der Bildung von Konjunkturausgleichsrücklagen

²⁰⁷ Das gleiche gilt für die weiter unten behandelte Tätigkeit des Finanzplanungsrats.

beschäftigte er sich einige Male, teils von sich aus, teils im Anhörungsverfahren gemäß § 18 Abs.2 S.2 StabG. Überwiegend waren jedoch die Aussagen auch hier eher allgemein als detailliert, wie z.B. die Empfehlung zur "Zurückhaltung bei Ausgaben und Aufträgen".

Neben dem Haushaltsvollzug wurde immer wieder auch die konjunkturgerechte Haushaltsplanung behandelt. Besonderes Gewicht wurde dabei aus konjunkturpolitischen wie auch aus wachstumspolitischen Gründen auf die Investitionsquote der öffentlichen Haushalte gelegt.

Die Verschuldungspolitik der öffentlichen Haushalte war relativ selten Beratungsgegenstand, und wenn, dann unter dem Gesichtspunkt der Ausgabengestaltung, nicht unter dem der Kapitalmarktpolitik.

An seltener behandelten Gebieten sind weiter die Lohnpolitik für den öffentlichen Dienst, Steuerpolitik, Wettbewerbspolitik und Vermögenspolitik zu nennen, ordnungspolitische Bereiche, deren konjunkturpolitische Relevanz den Konjunkturrat hin und wieder beschäftigte.

Einige Male befaßte sich der Konjunkturrat auch mit außenwirtschaftlichen Maßnahmen der Bundesregierung. Seine Tätigkeit beschränkte sich dabei stets auf die - in der Regel zustimmende - Kommentierung bereits beschlossener Maßnahmen. Anregungen von Seiten des Konjunkturrats zu derartigen Maßnahmen sind bisher, soweit aus den offiziellen Quellen ersichtlich, noch nicht vorgekommen.

b) Überschreitung des gesetzlichen Aufgabenbereichs

Immer wieder kommt es vor, daß der Konjunkturrat bei seinen Beratungen Gebiete behandelt, die sich nicht

- wie die oben zusammengestellten - im Rahmen des § 18 Abs.2 S.1 StabG halten.

Vor allem strukturpolitische Maßnahmen sind hier zu nennen, die bis zur 9. Sitzung sehr häufig Beratungsgegenstand waren. Strukturpolitik kann zwar auch konjunkturpolitische Aspekte aufweisen, und insoweit in den Aufgabenbereich des Konjunkturrats fallen²⁰⁸. Bei der "Erörterung des Verteilungsschlüssels zusätzlicher ERP-Finanzierungshilfen für kommunale Investitionen und Einzelprojekte privater Unternehmen auf dem Gebiet der Wasser- und Luftreinhaltung" (5. Sitzung) beispielsweise, kann jedoch von konjunkturpolitischen Aspekten nicht mehr die Rede sein. Dasselbe gilt für die Verabschiedung der "Grundsätze für die Abstimmung der Förderungsmaßnahmen des Bundes, der Länder und Gemeinden in der regionalen und sektoralen Strukturpolitik" in der 9. Sitzung des Konjunkturrats. Sie dienen der Abstimmung von Förderungsmaßnahmen, wodurch Fehlplanungen und Widersprüche zwischen den Strukturmaßnahmen der Gebietskörperschaften vermieden werden sollen. Dies ist ein sicher notwendiges Unterfangen, aber keineswegs konjunkturpolitisch motivierbar²⁰⁹.

Ganz aus dem Rahmen der konjunkturpolitischen Maßnahmen, die nach § 18 StabG den Beratungsgegenstand des Konjunkturrats bilden, fällt auch sein Appell an die Tarifvertragsparteien, durch verstärkte Bemühungen um eine vermögenswirksame Anlage von Teilen des Einkommenszuwachses zur Stabilisierung beizutragen (12. Sitzung). Wie oben²¹⁰ dargelegt, kann der Kon-

²⁰⁸ Vgl. dazu oben, S. 74.

²⁰⁹ Der Appendix in Nr.7 der Grundsätze, wonach konjunkturpolitische Maßnahmen nach Möglichkeit mit den strukturpolitischen Zielen harmonisieren sollen,

junkturrat "für die öffentliche Hand" nur konjunkturpolitische Maßnahmen staatlicher Stellen, nicht aber Privater behandeln.

Schließlich befaßt sich der Konjunkturrat neuerdings (23. Sitzung) in gemeinsamen Sitzungen mit dem Finanzplanungsrat auch mit der mehrjährigen Finanzplanung. Auch diese Tätigkeit überschreitet - soweit sie die konjunkturpolitisch nicht mehr vorhersehbare Planungsperiode betrifft²¹¹ - das konjunkturpolitische Aufgabenfeld des Konjunkturrats. Daran ändert auch § 51 Abs.2 S.3 HGrG nichts. Nach dieser Vorschrift hat der Finanzplanungsrat zwar die vom Konjunkturrat für notwendig gehaltenen konjunkturpolitischen Maßnahmen zu berücksichtigen, was zu einem möglichst nahtlosen Ineinandergreifen der Tätigkeit der beiden Räte führen soll. Keineswegs ist aber dadurch dem einen Rat jeweils das Tätigkeitsgebiet des anderen eröffnet worden. "Berücksichtigen" heißt vielmehr, daß die jeweilige sachliche Zuständigkeit auch "respektiert" werden muß²¹².

2. Konjunkturrat (Kreditfragen)

Seit der Spaltung des Konjunkturrats hat der Konjunk-

²⁰⁹ ändert am Gesamtcharakter nichts.

²¹⁰ Siehe S. 77 und S. 82.

²¹¹ Zum Verhältnis Konjunkturpolitik - Finanzplanung siehe unten, S. 102 ff.

²¹² Soweit sich allerdings die Aufgabenbereiche der Räte überschneiden (siehe dazu unten, S. 122f) ist eine gemeinsame Behandlung zulässig.

turrat (Kreditfragen) den speziellen Aufgabenbereich § 18 Abs.2 S.1 Nr.2 StabG - Möglichkeiten der Deckung des Kreditbedarfs der öffentlichen Haushalte - zur Behandlung übernommen. Er befaßt sich dabei weniger mit dem öffentlichen Kredit unter dem Aspekt der anti-zyklischen Ausgaben- und Einnahmengestaltung, als im Hinblick auf seine Auswirkung auf den Kapitalmarkt, sowie die Rückwirkungen des Kapitalmarktes auf die Kreditbedingungen für die öffentliche Hand.

Mit großer Regelmäßigkeit wird daher stets die Lage am Kapitalmarkt und dessen mutmaßliche Entwicklung erörtert. Danach wird eine Zusammenstellung des augenblicklichen Kreditbedarfs der öffentlichen Haushalte vorgenommen. Den Abschluß bildet häufig eine Reihenfolge konkreter Anleihevorhaben, deren Auflegung gerechtfertigt erscheint.

Der Konjunkturrat (Kreditfragen) hält sich ziemlich streng an dieses Schema. Überschreitungen des Aufgabenbereichs waren bei ihm nicht feststellbar.

III. Gesetzlich festgelegter Aufgabenbereich des Finanzplanungsrats

Der Aufgabenbereich des Finanzplanungsrats wird durch § 51 Abs.2 HGrG festgelegt. Danach hat er folgende Aufgaben:

1. Er gibt Empfehlungen für eine Koordinierung der Finanzplanungen des Bundes, der Länder und der Gemeinden und Gemeindeverbände (§ 51 Abs.2 S.1 HGrG).
2. Er soll eine einheitliche Systematik der Finanzplanungen aufstellen (§ 51 Abs.2 S.2 2.Alternative HGrG).
3. Er soll einheitliche volks- und finanzwirtschaftliche Annahmen für die Finanzplanungen

ermitteln (§ 51 Abs.2 S.2 2.Alternative HGrG).

4. Er soll Schwerpunkte für eine den gesamtwirtschaftlichen Erfordernissen entsprechende Erfüllung der öffentlichen Aufgaben ermitteln (§ 51 Abs.2 S.2 3.Alternative HGrG).

1. Koordinierung der Finanzplanungen des Bundes, der Länder und der Gemeinden und Gemeindeverbände

Um den Funktionsbereich des Finanzplanungsrats dem Umfang nach abzustecken, ist es nötig, zunächst den Begriff der Finanzplanung zu klären.

a) Zum Begriff der Finanzplanung

Gemäß den §§ 9 Abs.1, 14 StabG, 50 Abs.1 HGrG sind Bund und Länder gesetzlich verpflichtet, ihrer Haushaltswirtschaft je für sich eine fünfjährige Finanzplanung zugrunde zu legen²¹³. Den Inhalt dieser Finanzplanung bildet nach § 9 Abs.1 S.2 StabG eine Darstellung des Umfangs und der Zusammensetzung der voraussichtlichen Ausgaben und der Deckungsmöglichkeiten in ihren Wechselbeziehungen zu der mutmaßlichen Entwicklung des gesamtwirtschaftlichen Leistungsvermögens. Das Ergebnis dieses Planungsvorgangs ist dann der - für den Bund - vom Bundesfinanzminister aufge-

²¹³ Der Ansicht von Piduch, Fpl. Anm.2, die Verpflichtung ergäbe sich ausschließlich aus § 50 Abs.1 HGrG, der die §§ 9 Abs.1, 14 StabG insoweit als späteres Gesetz außer Kraft gesetzt habe, kann nicht gefolgt werden. § 50 Abs.1 HGrG bringt keine selbständige Regelung, sondern zitiert nur ausdrücklich die frühere Norm, sogar unter Hinweis auf die Fundstelle im Bundesgesetzblatt. Die Gültigkeit dieser Norm soll dadurch nicht berührt werden.

stellte und von der Bundesregierung²¹⁴ beschlossene Finanzplan (§ 9 Abs.2 StabG).

Am deutlichsten erklärt sich das Wesen der Finanzplanung aus dem Verhältnis von Finanzplan zu Haushaltsplan. Der Haushaltsplan, als jährliche Veranschlagung von Einnahmen und Ausgaben, ist auf der Grundlage der Finanzplanung zu erstellen (§ 9 StabG, § 50 HGrG), leitet sich also als kurzfristige Planung von der zeitlich übergreifenden Finanzplanung ab²¹⁵. Andererseits ist nur der Haushaltsplan, der durch das Parlament mit dem Haushaltsgesetz festgestellt wird, rechtsverbindlich (Art. 110 Abs.2 S.1 GG). Der von der Bundesregierung beschlossene Finanzplan dagegen entfaltet, wie jeder Kabinettsbeschuß, zwar "politische" Bindungswirkung für die Regierung selbst, ist jedoch für den Haushaltsgesetzgeber dank des parlamentarischen Budgetrechts rechtlich unverbindlich²¹⁶. Für die Bundesregierung besteht zwar die rechtliche Verpflichtung, bei Aufstellung des Haushaltsplanes, welche ebenfalls zur Haushaltswirtschaft des Bundes im Sinn von § 9 Abs.1 S.1 gehört, eine fünfjährige Finanzplanung zugrunde zu legen. Da jedoch die Finanzplanung als gleitende Planung (§ 9 Abs.3 StabG) ausgestattet ist, also jährlich neu aufgestellt wird, und Finanzplan und Haushaltsplan in der

²¹⁴ Die Zuständigkeit bei der Finanzplanung der Länder wird von diesen selbst geregelt, § 14 S.2 StabG.

²¹⁵ Vgl. Piduch, Fpl. Anm.11.

²¹⁶ Hettlage, Finanzplanung, in: FinArch NF 27, (1968), S.240; Piduch, aaO.

Praxis gleichzeitig vorgelegt werden, kann auch eine rechtliche Bindung des Haushaltsentwurfs an den Finanzplan nicht stattfinden. Als Rechtspflicht bleibt somit nur noch die, bei der Aufstellung des Haushaltsplanes für die Zukunft planmäßige Vorstellungen zu entwickeln, wie sich Ausgaben und Einnahmen in einem fünfjährigen Zeitraum gestalten sollen²¹⁷.

Der Finanzplan ist somit ein Rahmenprogramm für die künftige Haushaltsführung²¹⁸, ein in Zahlen gekleidetes Regierungsprogramm²¹⁹, das für den Planungszeitraum in großen Zügen erkennbar machen soll, welchen Rang die Regierung den einzelnen öffentlichen Aufgaben beimißt, mit welcher Intensität sie erfüllt und womit sie finanziert werden sollen²²⁰.

Soll nun der Finanzplan in den jeweiligen Haushaltsplan transformiert werden, so ist es, wie schon bisher, Sache der Bundesregierung das Parlament, bei dem die Entscheidung über den Haushaltsplan verbleibt, politisch zu überzeugen und zu gewinnen²²¹. Man kann den Finanzplan also als influenzierenden oder indikativen Plan, den Haushaltsplan als imperativen Plan charakterisieren²²².

²¹⁷ Badura, Verfassungsfragen der Finanzplanung, S.5.

²¹⁸ Troeger-Gutachten, Tz.479.

²¹⁹ Finanzbericht 1968, S.106.

²²⁰ Fischer-Menshausen, Haushaltspolitik, S.17.

²²¹ Stern, in: Stern/Münch, S.143.

²²² Schmidt/Wille, S.29; Stern, aaO.

Die Koordinierung dieser Aktionsprogramme der Gebietskörperschaften ist die Aufgabe des Finanzplanungsrats. Damit ist sein Aufgabenbereich jedoch noch nicht deutlich ausgebreitet. Erst ein Blick auf die Funktionen, die hinter der Finanzplanung stehen, läßt erkennen, welche Sachbereiche der Finanzplanungsrat auf seinem Weg zu koordinierten Finanzplanungen zu behandeln hat.

b) Funktionen der Finanzplanung

Im Vordergrund steht die finanzwirtschaftliche Funktion der Finanzplanung, der finanzwirtschaftliche Ordnungszweck, den sie verfolgt²²³. Der Zwang, über einen längeren Zeitraum vorausschauend Einnahmen und Ausgaben zu prüfen und festzulegen, soll einen längerfristigen Haushaltsausgleich sichern²²⁴. Er soll die Abkehr von einer isolierten und kurzfristigen Betrachtungsweise bringen, die bei Vorhaben von finanzieller Bedeutung nur den konkreten Einzelfall, und dessen Auswirkung auf den laufenden Haushalt im Auge hat, ohne die Folgekosten für spätere Jahre und die Verträglichkeit der neuen Dauerverpflichtungen mit den noch zu erwartenden Belastungen der öffentlichen Hand zu beachten²²⁵. So stand denn auch die dauerhafte Sanierung des Bundeshaushalts im Mittelpunkt der ersten Finanzplanung des Bundes²²⁶.

Die Orientierung der jährlichen Haushaltsdispositionen an längerfristigen Überlegungen verlangt der Regierung aber auch eine Entscheidung darüber ab, welche Bedeutung sie welchen Aufgaben für die Zukunft beimißt. Mit ihrem Finanzplan muß sie vor sich und der Öffent-

²²³ Hettlage, Finanzplanung, in: FinArch NF 27, 1968, S.243.

²²⁴ Hettlage, aaO, S.238.

²²⁵ Troeger-Gutachten, Tz.479.

²²⁶ Vgl. Finanzbericht 1968, S.106 f.

lichkeit Farbe bekennen, welche Prioritäten sie setzt. Diese Seite der Finanzplanung - man kann sie die politische Funktion nennen²²⁷ - fördert also die Bildung klarer Vorstellungen über die Rangordnung der großen öffentlichen Aufgaben. Damit wird aber zugleich die Voraussetzung dafür geschaffen, daß sich große, für die Zukunft lebenswichtige Investitionsvorhaben, die sich nur in langfristigen Dimensionen bewältigen lassen, wie z.B. im Bereich des Verkehrs, der Bildung und der Forschung, gegenüber den starren Haushaltsblöcken der laufenden Verbrauchsausgaben durchsetzen können²²⁸.

Die Finanzplanung hat schließlich auch wirtschaftspolitische Funktionen. § 9 Abs.2 S.2 StabG weist darauf durch die Formulierung hin, daß in der Finanzplanung Umfang und Zusammensetzung der voraussichtlichen Ausgaben und die Deckungsmöglichkeiten "in ihren Wechselbeziehungen zur mutmaßlichen Entwicklung des gesamtwirtschaftlichen Leistungsvermögens" darzustellen sind. Die Wechselbeziehung zwischen Finanzplanung und gesamtwirtschaftlicher Entwicklung kommt dabei darin zum Ausdruck, daß einerseits die wirtschaftliche Entwicklung die Daten der Finanzplanung hinsichtlich der Einnahmen (Änderung des Steueraufkommens) und hinsichtlich der Ausgaben (Entwicklung der Preise und Löhne) beeinflusst²²⁹, andererseits aber die Gestaltung der öffentlichen Ausgaben und Einnahmen ihrerseits wiederum auf die allgemeine Wirtschaftsentwicklung zurückwirkt.

Hier stellt sich die Frage der konjunkturpolitischen

²²⁷ So Piduch, Fpl. Anm.4.

²²⁸ Fischer-Menshausen, Haushaltspolitik, S.11.

²²⁹ Vgl. Hettlage, Finanzplanung, in: FinArch NF 27, 1968, S.243.

Wirksamkeit der Finanzplanung. Auf den ersten Blick scheint geradezu eine Antinomie zu bestehen zwischen der auf gesamtwirtschaftliche Schwankungen kurzfristig reagierenden Konjunkturpolitik und der auf längerfristige Zielsetzungen ausgerichteten Finanzplanung. In der Tat besteht auch ein gewisses Spannungsverhältnis zwischen Finanzplanung und antizyklischer Finanzpolitik. Während die Finanzplanung zur Erreichung ihrer längerfristigen Zielsetzungen dahin tendiert, Staatsausgaben und Einnahmen für einen längeren Zeitraum festzulegen, setzt die konjunkturpolitische Aufgabe des Haushalts eine hohe Flexibilität der Einnahmen- und Ausgabengestaltung voraus²³⁰.

Dennoch finden - wenigstens in den ersten beiden Planungsjahren - konjunkturpolitische Erfordernisse ihren Niederschlag in der Finanzplanung. Zur Effektivität der Finanzplanung gehört naturgemäß, daß sie möglichst realistisch ist. Zumindest für das Ausgangsjahr wird sie daher die jeweilige konjunkturelle Sondersituation berücksichtigen müssen, also von einem Haushalt ausgehen, der von der mittleren Linie der geplanten Entwicklung abweicht - sei es infolge der Abhängigkeit bestimmter Einnahmen- und Ausgabengruppen des Haushalts von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, sei es infolge einer aktiven antizyklischen Haushaltspolitik²³¹. Da das Ausgangsjahr für die Finanzplanung aber das laufende Haushaltsjahr ist (§ 50 Abs.2 HGrG) und der Finanzplan "spätestens" zusammen mit dem Haushaltsentwurf für das nächste Haushaltsjahr den gesetzgebenden Körperschaften vorzulegen ist (§ 50 Abs.3 S.1 HGrG)²³²,

²³⁰ Finanzbericht 1969, S.125.

²³¹ Vgl. Finanzbericht 1969, S.128.

²³² In der Praxis wird der Finanzplan gleichzeitig mit dem Haushaltsplanentwurf für das 2. Planungsjahr

wird in der Regel auch das zweite Planungsjahr bereits von der wahrscheinlichen Konjunkturentwicklung des kommenden Jahres bestimmt. Denn die Prognosen über die konjunkturpolitische Entwicklung und die Maßnahmen antizyklischer Haushaltspolitik, die den Haushaltsplanentwurf für das unmittelbar bevorstehende Jahr prägen, werden selbstverständlich in gleicher Weise der parallel dazu stattfindenden Planung für das zweite Finanzplanungsjahr zugrundegelegt, so daß in der Sache Haushaltsplanentwurf und Finanzplanung für das zweite Planjahr übereinstimmen²³³. Nach dem Prinzip der gleitenden Planung wird diese konjunkturelle Änderung der Plandaten alljährlich berücksichtigt, so daß die beiden ersten Jahre der fünfjährigen Finanzplanung ständig der konjunkturpolitisch motivierten konkreten Haushaltsplanung parallel geschaltet sind²³⁴. Aus dieser Verknüpfung ergibt sich somit, daß die antizyklische Haushaltsgestaltung insoweit zu den Aufgabengebieten des Finanzplanungsrates

²³² vorgelegt, vgl. Empfehlung des Finanzplanungsrats vom 7.11.1968 (3.Sitzung).

²³³ Vgl. Schmidt/Wille, S.40.

²³⁴ Vgl. Finanzbericht 1969, S.128. Die Versuchung, bei dieser automatischen Anpassung an die Wirklichkeit Stück für Stück des der Finanzplanung zugrundeliegenden Programms über Bord zu werfen, liegt auf der Hand. Ob es möglich sein wird, daß sich die Einflüsse der Konjunktur nur auf den Zeitpunkt der Realisierung der Planziele durch Verschieben innerhalb der Planperiode auswirken - dies ist die Vorstellung im Finanzbericht 1969 - ist fraglich. Skeptisch Schmidt/Wille, aaO, S.74.

gehört²³⁵.

Die "eigentliche"²³⁶ Finanzplanung, also die längerfristige Rahmenplanung, die über den konkret zur Debatte stehenden nächsten Haushaltsplan hinausweist - das sind also die letzten 3 Jahre der Planungsperiode - ist jedoch auf kurzfristige konjunkturpolitische Bedürfnisse nicht ausgerichtet²³⁷. Das liegt vor allem daran, daß eine Vorhersage der kurzfristig sich ändernden Konjunktursituation umso schwieriger wird, je weiter in die Zukunft die Prognose vordringt. Die Bedeutung von Stimmungen, die oft ambivalente Wirkung wirtschaftspolitischer Maßnahmen, außenwirtschaftliche Einflüsse und gegenseitige Überlagerung dieser Faktoren, machen hinreichend exakte Vorhersagen zu einem bis heute ungelösten Problem²³⁸. Eine "mutige fünfjährige Vorausschätzung der Konjunkturbewegung"²³⁹ ist unter diesen Voraussetzungen ein reines Glückspiel und damit genauso wenig geeignet, den Finanzplan auf den Konjunkturverlauf einzustellen wie die praktizierte Ausrichtung an der mittelfristigen Zielprojektion.

Auch die mehrgleisige Finanzplanung mit konkreten Alternativlösungen²⁴⁰ für verschiedene konjunkturelle

²³⁵ Das gilt jedoch nur für die Aufstellungsphase, nicht für die Vollzugsphase! Siehe dazu unten, S.116 f.

²³⁶ Schmidt/Wille, S.40.

²³⁷ Troeger-Gutachten, Tz.487; Finanzbericht 1969, S.119; Möller, StabG, Einleitung XIV (S.53).

²³⁸ Vgl. Finanzbericht 1969, S.125.

²³⁹ Vorschlag von Schlesinger, in: Beihefte der Konjunkturpolitik 15, 1968, S.75.

²⁴⁰ So die Forderung von Neumark, Finanzplanung, S.17, zur konjunkturpolitischen Instrumentalisierung der Finanzplanung.

Entwicklungen ist unter diesen Umständen normalerweise sinnlos. Angesichts der Unsicherheit bei der Prognose müßten die Alternativen so vielgestaltig sein, daß eine solche Menge unterschiedlicher Annahmen vorläge, daß der Finanzplan keine brauchbare Orientierungshilfe mehr sein könnte²⁴¹.

Im Grunde ist die mehrjährige Finanzplanung also kein spezielles Instrument der Konjunkturpolitik²⁴², auch wenn in den Basisjahren Entscheidungen und Prognosen der antizyklischen Haushaltspolitik aus Realitätsgründen übernommen werden. Das heißt nicht, daß es nicht vielfältige Verbindungen zur Konjunkturpolitik gäbe. So ist eine auf Milderung von Konjunkturschwankungen gerichtete Finanzpolitik, die mehr sein soll als punktueller Dirigismus, ohne Einbettung in klare Vorstellungen über die längerfristig anzustrebende Entwicklung nicht denkbar²⁴³. Der Finanzplan kann hier verhindern, daß kurzfristige konjunkturpolitische Erfolge mit langfristigen Schäden am Wirtschaftswachstum erkaufte werden²⁴⁴. Ausdruck dieser Verbindung ist § 6 Abs.2 S.2 StabG, wonach aus konjunkturpolitischen Gründen mobilisierte zusätzliche Ausgaben nur zu Zwecken verwendet werden dürfen, die im Finanzplan vorgesehen sind. Außerdem gehen von der Finanzplanung auch gewisse stabilisierende Wirkungen auf den Konjunkturverlauf aus. Die Ausrichtung der öffentlichen Haushalte auf einen bestimmten Wachstumstrend verhindert zumindest prozyklische Schwankungen der öffentlichen Nachfrage²⁴⁵.

²⁴¹ Vgl. Hettlage, Diskussionsbeitrag, S.99; Grund, S.62.

²⁴² Finanzbericht 1969, S.126; Schmidt/Wille, S.35; Möller, StabG, § 9 Rdnr.10.

²⁴³ Vgl. Fischer-Menshausen, Haushaltspolitik, S.29.

Aus der Art dieser Rückwirkungen auf die Konjunkturpolitik wird jedoch erkenntlich, daß sie nicht das eigentliche Ziel der Finanzplanung sind, sondern gleichsam ein willkommenes Nebenprodukt²⁴⁶.

Etwas ganz anderes gilt für die Wachstumspolitik. Wenn § 9 Abs.2 StabG bestimmt, daß durch die Finanzplanung die öffentlichen Finanzen in ihren Wechselbeziehungen zum mutmaßlichen gesamtwirtschaftlichen Leistungsvermögen darzustellen sind, so heißt das, daß einerseits die Überforderung des volkswirtschaftlichen Leistungspotentials vermieden werden soll, daß dieses Leistungspotential andererseits durch den Einsatz der öffentlichen Finanzen aber auch möglichst gefördert werden soll. Damit wird die Finanzplanung bewußt als wachstumspolitisches Gestaltungsinstrument eingesetzt. Angelpunkt ist dabei die Überlegung, daß nicht die Höhe, sondern die volkswirtschaftliche Qualität des Haushalts, seine Struktur, die Verteilung der Prioritäten und die Art der Finanzierung für das Wirtschaftswachstum ausschlaggebend sind²⁴⁷. Die großen wachstumspolitischen Ent-

²⁴⁴ Troeger-Gutachten, Tz.487.

²⁴⁵ Finanzbericht 1969, S.126. Die Vorstellung des Sachverständigenrates, Jahresgutachten 1966, Tz.452, durch diese Verstetigung des Wachstums der öffentlichen Investitionen das Wachstum der privaten Investitionsausgaben verstetigen zu können und so Konjunkturpolitik im eigentlichen Sinn entbehrlich zu machen, erscheint dagegen zu optimistisch, allein schon deshalb, weil der unmittelbare Einfluß der öffentlichen Investitionspolitik sich in der Hauptsache auf das Baugewerbe beschränkt.

²⁴⁶ Vgl. Finanzbericht, aaO.

²⁴⁷ Fischer-Menshausen, Haushaltspolitik, S.23.

scheidungen können aber nicht von Fall zu Fall, sondern nur längerfristig orientiert getroffen werden, allein schon deshalb, weil die Projekte rationell nur längerfristig zu verwirklichen sind²⁴⁸. Hier liegt die Aufgabe der Finanzplanung, weitblickend wachstumspolitische Ziele durchzusetzen.

Gleiches gilt für die Strukturpolitik. Hat sich der Staat darauf zu konzentrieren, daß optimale Bedingungen für Produktionsfortschritte in der privaten Wirtschaft geschaffen werden, so kann das seit Erreichen der Vollbeschäftigung sinnvoll nur mehr durch längerfristig orientierte, qualitative Beeinflussung des Produktionspotentials geschehen²⁴⁹. Die Finanzplanung fördert auch hier durch die längerfristige Ausrichtung eine stärkere Betonung der Zukunftsvorsorge in der Rangordnung der öffentlichen Bedürfnisse.

c) Beteiligte Finanzmassen

Gemäß § 51 Abs.2 S.1 HGrG erstreckt sich der Aufgabenbereich des Finanzplanungsrats auf die Finanzplanungen des Bundes, der Länder und der Gemeinden und Gemeindeverbände. Während jedoch Bund und Länder zu Finanzplanungen gesetzlich verpflichtet sind (§§ 9, 14 StabG), besteht eine solche Vorschrift für Gemeinden und Gemeindeverbände nicht. Zur Ausfüllung dieser Lücke - die erst im Zusammenhang mit der Neuordnung des Gemeindehaushaltsrechts gesetzlich geschlossen werden soll - haben die Länder auf dem Erlaßwege die Gemeinden und Gemeindeverbände zur Aufstellung von Finanzplänen verpflichtet²⁵⁰. Erstmals haben diese daraufhin

²⁴⁸ Vgl. Hettlage, Diskussionsbeitrag, S.60.

²⁴⁹ Vgl. Fischer-Menshausen, aaO, S.24.

²⁵⁰ Finanzbericht 1972, S.173.

für den Planungszeitraum 1970 - 1974 Finanzpläne aufgestellt.

Schließlich fallen in das Aufgabengebiet des Finanzplanungsrates gemäß den §§ 51 Abs.3, 52 HGrG auch noch die voraussichtlichen Einnahmen und Ausgaben folgender öffentlicher Haushaltsträger: Sondervermögen des Bundes und der Länder (z.B. Bundesbahn und Bundespost), Eigenbetriebe der Gebietskörperschaften, bundes- und landesunmittelbare Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts und die kommunalen Zweckverbände. Ausgaben und Einnahmen dieser Einrichtungen, deren Finanzgebaren in den Finanzplänen der Gebietskörperschaften nicht enthalten ist²⁵¹, sollen so zur möglichst umfassenden Beeinflussung der gesamten öffentlichen Finanzwirtschaft in die Gesamtschau miteinbezogen werden. Allerdings wird diese Einbeziehung vage und unsicher bleiben müssen, da die betreffenden Einrichtungen nicht zu einer mehrjährigen Finanzplanung verpflichtet sind.

2. Aufstellung einer einheitlichen Systematik für die Finanzplanungen

Die Koordinierung der Finanzplanungen erfordert als erstes deren Vergleichbarkeit. Ohne ein Mindestmaß an formalen Übereinstimmungen der Finanzpläne ist daher die Koordinierung undurchführbar²⁵². Da das StabG die Frage der äußeren Gestaltung der Finanzpläne offengelassen hat (vgl. § 9 StabG) war eine Vergleichbarkeit nicht von vornherein gesichert. Dem Finanzplanungsrat wurde nun zur Herstellung der notwendigen Übereinstimmungen die Erarbeitung einer einheitlichen Systematik übertragen.

Durch diese Aufgabe soll also eine Voraussetzung der Erfüllung der zuerst besprochenen Aufgabe der Koordi-

²⁵¹ Möller, StabG, § 51 HGrG (Anhang zu § 18), RdNr.10.

nierung der Finanzplanungen geschaffen werden²⁵³. Die Erarbeitung einer einheitlichen Systematik ist somit nicht ein besonders erwähnter Spezialfall, der bereits im Aufgabenbereich des § 51 Abs.2 S.1 HGrG enthalten ist, sondern ein zusätzlicher, den Aufgabenbereich erweiternder Tatbestand.

3. Ermittlung einheitlicher volks- und finanzwirtschaftlicher Annahmen für die Finanzplanungen

Auch die Ermittlung volks- und finanzwirtschaftlicher Annahmen ist als Grundvoraussetzung einer Koordinierung der Finanzpläne anzusehen, so daß auch diese Aufgabenzuweisung den Aufgabenbereich des Finanzplanungsrats erweitert.

Aus der Verpflichtung, in den Finanzplänen die Wechselbeziehungen der Einnahmen und Ausgaben mit dem gesamtwirtschaftlichen Leistungsvermögen darzustellen, (§ 9 Abs.1 S.2 StabG) ergibt sich die Notwendigkeit, der Finanzplanung eine mittelfristige gesamtwirtschaftliche Zielprojektion zugrunde zu legen²⁵⁴. Soll sich die öffentliche Finanzwirtschaft im Rahmen des gesamtwirtschaftlich Möglichen halten, so muß eine bestimmte gesamtwirtschaftliche Konstellation als Ausgangsdatum vorhanden sein. Dieses kann, angesichts der Verpflichtung der Planungsträger auf die Ziele des § 1 StabG, nicht nur in einer reinen Prognose der Wirtschaftsentwicklung bestehen, son-

²⁵² Vgl. Piduch, Fpl. Anm.23.

²⁵³ Vgl. BT-Drs.V/3040 S.58, Begründung des Entwurfs des HGrG; Piduch, Fpl. Anm.22.

²⁵⁴ Vgl. Möller, StabG, § 9 Rdnr.4.

dern hat die politisch für erstrebenswert gehaltene und ökonomisch mögliche Entwicklung darzustellen²⁵⁵. Mit den Eckwerten dieser Zielprojektion (Wachstumsrate, Beschäftigungsgrad, Außenbeitrag und Preisniveauentwicklung) wird also angekündigt, welche Kombination des "Magischen Vierecks" angestrebt ist²⁵⁶. Die jeweilige Zielprojektion bildet somit Grundlage und gesamtwirtschaftlichen Rahmen der entsprechenden Finanzplanung²⁵⁷. Logische Voraussetzung der Koordinierung der Finanzplanungen muß daher die Gleichrichtung der Zielprojektionen sein. Dem trägt § 51 Abs.2 S.2 HGrG Rechnung, indem er den Finanzplanungsrat "einheitliche volkswirtschaftliche Annahmen", das kann aber nur meinen: einheitliche volkswirtschaftliche Zielprojektionen, ermitteln läßt²⁵⁸.

Nach § 2 Abs.1 StabG ist die Bundesregierung verpflichtet, im Januar eines jeden Jahres einen Jahreswirtschaftsbericht vorzulegen, der unter anderem eine "Jahresprojektion" enthält. In dieser soll die Bundesregierung die von ihr für das laufende Jahr angestrebten wirtschafts- und finanzpolitischen Ziele darlegen und sich dabei der Mittel und der Form der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung bedienen (§ 2 Abs.1 S.2 Nr.2 StabG). Die Jahresprojektion ist somit wie die eben behandelte Projektion für die Finanzplanung eine Zielprojektion, die auch die angestrebten Eckwerte des "Magischen Vierecks" enthalten muß²⁵⁹. Der wesentliche Unterschied der Jahresprojektion zur Zielprojektion für die Finanzplanung besteht im Planungszeitraum. Da sich die Jahresprojektion nur auf das

²⁵⁵ Möller, StabG, § 9 Rdnr.9.

²⁵⁶ Schmidt/Wille, S.27.

²⁵⁷ Auf die Rückwirkung der Ansätze der Finanzpläne auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung und damit die Zielprojektion wurde bereits verwiesen, siehe oben, S.101 und S.106.

²⁵⁸ Vgl. Piduch, Fpl. Anm.24.

laufende Jahr bezieht, kann sie auch konjunkturelle Veränderungen vorausschätzen und einbeziehen, während dies bei der Projektion für die mittelfristige Finanzplanung nur für den Basiszeitraum möglich ist, hier allerdings aus Gründen der Wirklichkeitsnähe auch erforderlich ist²⁶⁰. Damit entsprechen sich aber Jahresprojektion und Projektion für das Basisjahr der mittelfristigen Finanzplanung in der Art ihrer Aussage. Betrachtet man die Finanzplanung des Bundes isoliert, so müßte in der Regel - wenn man von Änderungen in der Wünschbarkeit oder Erreichbarkeit wirtschaftspolitischer Ziele absieht, die in der Zeit zwischen Vorlage des Jahreswirtschaftsberichts (im Januar) und Vorlage des Finanzplans (Ende Juni/Anfang Juli)²⁶¹ auf Grund neuer Erkenntnisse eintreten können - die Jahresprojektion der Bundesregierung der Projektion für das Basisjahr der Finanzplanung des Bundes entsprechen²⁶². Eine rechtliche Präjudizierung der Grundannahmen für die Finanzplanung des Bundes durch die Jahresprojektion tritt aber nicht ein. Dies ergibt sich zum einen daraus, daß der Jahreswirtschaftsbericht die Bundesregierung nicht rechtlich an seine Einhaltung bindet²⁶³ und zum anderen daraus, daß andernfalls der Koordinierungsauftrag nach § 51 Abs.2 S.2 HGrG sinnlos wäre. Bei den Koordinierungsgesprächen des Finanzplanungsrats stellt die Jahresprojektion nach § 2 Abs.1 S.2 Nr.2 StabG somit nur ein Datum dar, das (in der Re-

²⁵⁹ Vgl. Möller, StabG, § 2 Rdnr.4.

²⁶⁰ Siehe oben, S. 102.

²⁶¹ Vgl. die Empfehlung des Finanzplanungsrats vom 7.11.1968 (3.Sitzung).

²⁶² Vgl. Münch, in: Stern/Münch, S.94; Möller, StabG, § 9 Rdnr.11.

²⁶³ Vgl. Münch, aaO; Möller, aaO, § 2 Rdnr.7a.

gel) die Verhandlungsposition des Bundes markiert, das aber eine koordinierende Modifizierung nicht ausschließt²⁶⁴.

Dieselbe grundlegende Bedeutung für die Gestaltung der Finanzpläne wie die volkswirtschaftlichen Grundannahmen haben die Vorstellungen über die finanzwirtschaftliche Entwicklung der Planungsperiode. Einheitliche Annahmen über den Umfang und die Zuwachsraten auf der Einnahme- bzw. Ausgabeseite der öffentlichen Haushalte sind eine Grundvoraussetzung für gemeinsame Ausgangspositionen bei der Koordinierung der Finanzplanungen²⁶⁵, da von ihnen die Gestaltung der Einzelansätze in den Finanzplänen abhängig ist.

²⁶⁴ Allerdings wäre es sinnvoll, zur Vermeidung unerwünschter Diskrepanzen die Grundannahmen für die Finanzplanungen im Finanzplanungsrat bereits so frühzeitig zu koordinieren (wenn auch, wegen des Zeitabstands nur vorläufig), daß das Koordinierungsergebnis in die Jahresprojektion der Bundesregierung noch einfließen kann.

²⁶⁵ Die Beschränkung auf Annahmen, die "einheitlich" für die Finanzplanungen der Gebietskörperschaften relevant sind, die Möller, StabG, Anhang zu § 18 (§ 51 HGrG), Rdnr.7, vornimmt, läßt sich in dieser Form nicht halten. Grammatikalisch unzweifelhaft sollen die Annahmen einheitlich werden, nicht aber nur einheitlich relevante Annahmen vereinheitlicht werden. Im Ergebnis ist der bei Möller gezogenen Folgerung, nur regional bedeutsame volks- und finanzwirtschaftliche Entwicklungen seien vom Finanzplanungsrat nicht zu berücksichtigen, jedoch zuzustimmen, allerdings aus anderen Gründen. Mit den einheitlichen Annahmen sind Grundannahmen gemeint, eben die Finanzprojektion und die gesamtwirtschaftliche Zielprojektion, für die lediglich regionale Vorgänge in der Regel bedeutungslos sind. Vgl. auch Piduch, Fpl. Anm.24; Finanzbericht 1971, S.154.

4. Ermittlung von Schwerpunkten für eine den gesamtwirtschaftlichen Erfordernissen entsprechende Erfüllung der öffentlichen Aufgaben.

Die Ermittlung von Schwerpunkten für eine den gesamtwirtschaftlichen Erfordernissen entsprechende Erfüllung der öffentlichen Aufgaben stellt keine Erweiterung des Aufgabenbereichs dar, sondern im Gegenteil eine Beschränkung.

Die Ermittlung von gemeinsamen Schwerpunkten ist nicht eine Grundlage oder Voraussetzung der Koordinierung der Finanzpläne²⁶⁶, sondern ihr Inhalt und Ergebnis. Wie bereits ausgeführt, ist die Setzung von Prioritäten durch die Finanzplanungen eines deren Hauptziele. Zwischen Prioritäten und Schwerpunkten besteht aber inhaltlich kein Unterschied. Wenn der Finanzplanungsrat also Schwerpunkte zu ermitteln hat, soll er in der Sache nichts anderes tun, als die Prioritätensetzung durch die Finanzplanungen zu koordinieren. Dies ist aber bereits in dem allgemeinen Aufgabenbereich "Koordinierung der Finanzplanungen" enthalten.

Auf der anderen Seite läßt aber die Erwähnung dieser Spezialaufgabe in § 51 Abs.2 S.2 HGrG den Aufgabenbereich des Finanzplanungsrats nicht völlig unberührt. Sie bringt vielmehr eine schwerwiegende Einschränkung.

Grundsätzlich soll Inhalt und Effekt der Finanzplanung eine ganz allgemeine Prioritätensetzung für die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben sein. Davon ist also z.B. die schwerpunktmäßige Betonung von Maßnahmen des Umweltschutzes oder der inneren Sicherheit ebenso um-

²⁶⁶ Diese Ansicht vertreten aber Möller, StabG, § 51 HGrG (Anhang zu § 18), Rdnr.5 und Piduch, Fpl. Anm.22.

faßt, wie die Akzentsetzung in gesamtwirtschaftlicher Sicht, z.B. durch Vergrößerung des Investitionsanteils der Staatsausgaben. Dadurch, daß nun aber die Schwerpunkte nur unter dem Blickwinkel der gesamtwirtschaftlichen Erfordernisse²⁶⁷ ermittelt werden dürfen, werden die anderen Bereiche politischer Prioritätensetzung aus dem Aufgabenbereich des Finanzplanungsrats ausgegliedert.

Eine andere Auslegung des § 51 Abs.2 S.2 S.Alternative HGrG ist nicht möglich. Insbesondere die Ansicht von Piduch²⁶⁸, wonach die Schwerpunkte unter Beachtung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu ermitteln seien, steht nicht mit dem Gesetz in Einklang. Schon der Wortlaut spricht gegen diese Ansicht, denn es heißt nicht: "den gesamtwirtschaftlichen Erfordernissen entsprechende Schwerpunkte", sondern: "Schwerpunkte für eine den gesamtwirtschaftlichen Erfordernissen entsprechende Erfüllung der öffentlichen Aufgaben." Im übrigen war der Zweck der Ergänzung des Regierungsentwurfs, durch die der fragliche Passus ins Gesetz aufgenommen wurde, nicht ein überflüssiger Hinweis auf die Pflichten aus § 1 StabG, sondern die Zerstreuung der Bedenken des Bundesrats, daß die Aufgabe des Finanzplanungsrats in diesem Punkt zu weitreichend sein könnte²⁶⁹.

Der Finanzplanungsrat darf somit nicht beliebig aus dem Spektrum der öffentlichen Aufgaben Schwerpunkte

²⁶⁷ Durch diese Bestimmung wurde der Regierungsentwurf zum HGrG wegen Bedenken des Bundesrats ergänzt, vgl. BT-Drs.V/3040 S.76.

²⁶⁸ Fpl. Anm.25.

²⁶⁹ Vgl. Fußnote 268; vgl. auch Möller, StabG, § 51 HGrG, Rdnr.8.

ermitteln, sondern nur dann, wenn die Prioritätenbestimmung aus gesamtwirtschaftlichen Gründen erforderlich ist²⁷⁰. Da konjunkturpolitische Einflußnahme durch die eigentliche Finanzplanung so gut wie unmöglich ist²⁷¹, bleibt als Koordinierungsgebiet für die Schwerpunktermittlung nur die Wachstumsstrategie²⁷². Hier sind vor allem Maßnahmen der Struktur- und Investitionspolitik zu nennen, aber auch die volkswirtschaftliche Qualität des Haushalts, also beispielsweise das Verhältnis, in dem Konsumausgaben zu Investitionsausgaben stehen.

5. Sonstige Aufgabengebiete?

Auf weitere Aufgabenbereiche kann die Zuständigkeit des Finanzplanungsrats nicht ausgedehnt werden. Dies folgt schon daraus, daß der Gesetzgeber die Organisationsgewalt in diesem Bereich an sich gezogen hat und damit die Vermutung einer abschließenden Regelung besteht²⁷³. Außerdem sollte auch dem Wunsch des Bundesrats nach einer klaren Aufgabenabgrenzung entsprochen werden²⁷⁴. Von einer beispielhaften Aufzählung von Aufgaben in § 51 Abs.2 S.2 HGrG kann somit nicht die Rede sein²⁷⁵.

²⁷⁰ So auch Möller, aaO.

²⁷¹ Siehe dazu oben, S.104.

²⁷² Vgl. Möller, StabG, § 51 HGrG (Anhang zu § 18), Rdnr.8.

²⁷³ Zum Zugriffsrecht der Legislative auf die Organisationsgewalt vgl. Böckenförde, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, S.103 ff. und 286 ff.

²⁷⁴ BT-Drs., Anlage zu V/4378, V/4379, S.7.

²⁷⁵ Vgl. Möller, StabG, § 51 HGrG (Anhang zu § 18), Rdnr. 5; unklar insoweit Begründung des Regierungsentwurfs, BT-Drs. V/3040 S.58; falsch Finanzbericht 1970, S.152, wo davon ausgegangen wird, daß § 51 HGrG nur die "wesentlichen Aufgaben des Finanzplanungsrats...formuliert."

Nicht zum Aufgabengebiet des Finanzplanungsrats gehört also beispielsweise "die Abstimmung über eine den konjunkturpolitischen Erfordernissen gerecht werdende Haushaltswirtschaft aller Gebietskörperschaften"²⁷⁶. Haushaltswirtschaft ist gegenüber Finanzplanung der umfassendere Begriff. Er umfaßt außer der Planung auch die Verwendung, Abrechnung und Kontrolle öffentlicher Mittel²⁷⁷ und dies gerade und vor allem auch hinsichtlich des Haushaltsplans, der vom Finanzplan rechtlich scharf getrennt ist. Haushaltsplanung und mehrjährige Finanzplanung laufen zwar parallel, so daß - wie bereits gezeigt wurde - Haushaltsplan bzw. Haushaltsentwurf und Finanzplan für das erste bzw. zweite Planungsjahr in Prämissen und Aussagen praktisch übereinstimmen. Diese Besonderheit im Verfahren der Finanzplanung ändert aber nichts an der klaren begrifflichen Unterscheidbarkeit von Finanzplanung und Haushaltsplanung. Die konjunkturpolitische Gestaltung der "Haushalte"²⁷⁸ gehört also keineswegs zum Aufgabenbereich des Finanzplanungsrats, sondern nur die konjunkturpolitische Gestaltung der ersten beiden Jahre der Finanzplanung, mag diese verbale Unterscheidung auch weniger praktische als theoretische Bedeutung haben.

Praktisch bedeutsamer für diese Frage ist ein anderer Zweig der Haushaltswirtschaft, der Haushaltsvollzug.

²⁷⁶ So aber Finanzbericht 1970, S.152.

²⁷⁷ Vgl. Piduch, Art.109 GG, Anm.5; Maunz/Dürig/Herzog, Art.109 Rdnr.3. Der Umfang des Begriffs Haushaltswirtschaft wie er in Art.109 GG gebraucht wird, ist im einzelnen noch umstritten, doch hat der Streit hier keine Bedeutung. Zum Meinungsstand vgl. Vogel/Wiebel, in: Bonner Kommentar, Art.109 Rdnr.29.

²⁷⁸ Finanzbericht 1970, S.153.

Daß ein innerhalb des Haushaltsplans konjunkturpolitisch gestrecktes oder gerafftes Haushaltsgebaren nichts mehr mit Finanzplanung zu tun hat, dürfte evident sein. Das- selbe gilt für die anderen konjunkturpolitischen Maß- nahmen, die die öffentliche Haushaltswirtschaft ad hoc beeinflussen sollen und im Verlauf eines Planungsjahres vielleicht schon wieder rückgängig gemacht werden müssen, wie z.B. Konjunkturausgleichsrücklagen oder Entscheidun- gen der öffentlichen Kreditpolitik. All dies sind Maß- nahmen, die außerhalb einer vorausschauenden Planung entschieden werden müssen und daher nicht Eingang in die Finanzpläne finden können. Es zeigt sich also, daß die Einbeziehung der Haushaltswirtschaft den Aufgaben- bereich des Finanzplanungsrats auch in der Praxis er- heblich erweitern würde.

Auch die "Erörterung finanzwirtschaftlicher Fragen, die Bund, Länder und Gemeinden (Gv) gemeinsam betreffen" kann in dieser globalen Form nicht als Aufgabengebiet des Finanzplanungsrats genannt werden²⁷⁹. Will man darunter nur die Erörterung der mutmaßlichen Entwick- lung des Steueraufkommens subsumieren, so hält man sich sicher noch im Rahmen der "finanzwirtschaftlichen Annahmen für die Finanzplanungen" des § 51 Abs.2 S.2 HGrG. Die Austragung des traditionellen "Steuerstreits" um die Verteilung der Gemeinschaftssteuern in den Fi- nanzplanungsrat zu verlegen²⁸⁰, heißt seinen Aufgaben- bereich jedoch über den gesetzlich gezogenen Rahmen hinaus erweitern.

²⁷⁹ So aber Finanzbericht 1970, S.152.

²⁸⁰ So Finanzbericht 1970, S.152.

IV. Tatsächlich wahrgenommener Aufgabenbereich des Finanzplanungsrats

1. Erfüllung von Aufgaben innerhalb des gesetzlichen Aufgabenbereichs

Ähnlich wie beim Konjunkturrat steht auch beim Finanzplanungsrat am Anfang der Sitzung meist die Diskussion der aktuellen konjunkturellen Situation und der prognostizierten Entwicklung. Wenn so durch gegenseitige Fühlungnahme eine gemeinsame Ausgangsbasis geschaffen ist, wendet sich der Finanzplanungsrat seinen eigentlichen Aufgaben zu.

Der Aufgabe, eine einheitliche Systematik der Finanzplanungen aufzustellen (§ 51 Abs.2 S.2 1.Alternative HGrG) hat sich der Finanzplanungsrat erstmals bereits in seiner 2. Sitzung gewidmet. Das damals aufgestellte "Gemeinsame Schema für die Finanzplanungen von Bund, Ländern und Gemeinden"²⁸¹ wurde in der 11. Sitzung durch eine Neufassung²⁸² ersetzt. Auch sonst befaßte sich der Finanzplanungsrat öfters mit Fragen der technischen Vereinheitlichung der Finanzplanungen, insbesondere des Zeitpunkts der Vorlage der Finanzpläne und der Einbeziehung der Gemeinden in die Finanzplanung.

Mit einheitlichen volks- und finanzwirtschaftlichen Annahmen für die Finanzplanungen (§ 51 Abs.2 S.2 2.Alternative HGrG) beschäftigt sich der Finanzplanungsrat alljährlich mehrfach, aus Verfahrensgründen in der Regel in der ersten Jahreshälfte. Als volkswirtschaftliche Grundannahme einigt man sich dabei in der Regel ziemlich global auf den Richtwert der ge-

²⁸¹ Zum Inhalt vgl. Finanzbericht 1969, S.137.

²⁸² Auszugsweise abgedruckt bei Piduch, Fpl. Anm.23; zum Inhalt vgl. auch Finanzbericht 1972, S.173.

schätzten Steigerung des nominalen Bruttosozialprodukts. Die finanzwirtschaftlichen Grundannahmen werden gewöhnlich sehr detailliert abgestimmt. Die projizierte Steigerung der Gesamtausgaben und Steuereinnahmen wird dabei nach den Gruppen Bund, Länder und Gemeinden aufgeschlüsselt. Meist wird in diesem Zusammenhang auch noch die geplante Entwicklung der Sachinvestitionen und Personalausgaben dargestellt, obschon mit diesen Gebieten nicht mehr finanzwirtschaftliche Grundannahmen, sondern bereits globale Größen der Finanzplanung selbst koordiniert werden.

Die Ermittlung von Schwerpunkten für eine den gesamtwirtschaftlichen Erfordernissen entsprechende Erfüllung der öffentlichen Aufgaben (§ 51 Abs.2 S.2 3.Alternative HGrG) erschöpfte sich bisher darin, daß im Rahmen der Abstimmung der Grundannahmen mehrmals ein überproportionales Wachstum der Ausgaben für Sachinvestitionen im Infrastrukturbereich betont wurde. Konkrete strukturelle Schwerpunkte zur Wachstumsförderung wurden nicht behandelt.

Nicht sehr viel Raum nahmen bisher auch - den offiziellen Quellen nach zu urteilen - Koordinierungen von Einzelansätzen der Finanzplanungen in den Beratungen des Finanzplanungsrats ein. In diesem Hauptbereich der Koordinierung der Finanzplanungen scheinen verschiedene Schwierigkeiten die Tätigkeit des Finanzplanungsrats zu behindern. Um tatsächlich Doppelplanungen und Planungslücken vermeiden zu können, müßte er in konkrete Planungen eingeschaltet werden, wozu angesichts des Umfangs dieser Aufgabe ein umfangreicher Hilfsstab notwendig wäre. Dazu kommt, daß der für die Finanzplanungen erforderliche Zeitaufwand erheblich steigen würde. Schließlich wird wohl auch das Anliegen, unbewußte Fehlplanungen zu vermeiden, angesichts einer hohen Anzahl von Bund-Länder-Gremien in den einzelnen

Fachbereichen, als nicht sehr dringlich empfunden.

An konkreten Sachbereichen, in denen der Finanzplanungsrat bisher tätig geworden ist, ist vor allem das Gebiet der Bildungspolitik zu nennen. Zur Behandlung von Fragen der Bildungsfinanzierung wurde eine eigene Arbeitsgruppe eingesetzt. Der Zweck dieser Arbeiten ist wohl in erster Linie, eine Abstimmung des gesamten Finanzbedarfs auf diesem Gebiet mit dem volkswirtschaftlichen Leistungsvermögen vorzunehmen. Dennoch muß hier bereits angemerkt werden, daß die Grenze zwischen Koordinierung in Sachbereichen und der Setzung materieller Prioritäten fließend ist. Die Aussage, daß eine bestimmte vorgeschlagene Steigerung des Anteils der Bildungsausgaben am Sozialprodukt nicht realisierbar sei (19.Sitzung) enthält im Kern auch die Vorstellung, daß gewisse sonstige Bereiche nicht auf Kosten der Bildungsausgaben vernachlässigt werden dürften, also eine negative Schwerpunktbildung.

Ein erster Schritt in Richtung auf eine sachliche Koordinierung der Finanzpläne wurde bereits in der 3. Sitzung unternommen, mit der Entscheidung, Vorarbeiten für eine Bedarfsübersicht nach Aufgabenbereichen für die gesamte öffentliche Hand aufzunehmen. Konkrete Ergebnisse haben diese Vorarbeiten allerdings noch nicht gezeitigt.

- Gar nicht wahrgenommen wurde bisher - soweit ersichtlich - der Aufgabenbereich aus den §§ 51 Abs.3, 52 HGrG. Die voraussichtlichen Einnahmen und Ausgaben der dort genannten öffentlichen Haushaltsträger sind weder in den Beratungen noch den Empfehlungen des Finanzplanungsrats behandelt worden.

2. Überschreitung des gesetzlichen Aufgabenbereichs

Fast in jeder Sitzung befaßt sich der Finanzplanungsrat mit einem Thema, das außerhalb seines gesetzlich normierten Aufgabenbereichs liegt: mit konjunkturgerechtem Haushaltsvollzug²⁸³. In Beratungen und Empfehlungen werden immer wieder Ausgabensperren, Kreditlimitierungen, Konjunkturausgleichsrücklagen und konjunkturpolitisches Strecken von Ausgaben und anderes mehr behandelt, was in den Bereich antizyklischer Haushaltsvollzug gehört²⁸⁴. Diese Themen nehmen zusammen mit Fragen der konjunkturgerechten Haushaltsaufstellung so großen Raum bei den Beratungen ein, daß die Feststellung möglich ist, daß ein Hauptgewicht, wenn nicht sogar das Hauptgewicht der Tätigkeit des Finanzplanungsrats de facto bei der antizyklischen Haushaltspolitik liegt.

Ein anderes Gebiet, das außerhalb des Rahmens von § 51 HGrG liegt und häufig vom Finanzplanungsrat behandelt wird, ist die Frage der Verteilung der Gemeinschaftssteuern. Die Erörterung beschränkt sich dabei nicht nur auf die mutmaßliche Entwicklung, was von den "einheitlichen finanzwirtschaftlichen Annahmen" des § 51 Abs.2 S.2 HGrG gedeckt wäre²⁸⁵. Vielmehr werden hier konkrete Vorarbeiten zu Kompromißlösungen für die Neuverteilung dieser Steuern geleistet.

Der dritte wichtige Punkt, in dem der Finanzplanungsrat seinen gesetzlichen Aufgabenbereich überschreitet, betrifft die Prioritätenermittlung. Zwar ist es zu Schwerpunktbestimmungen in größerem Ausmaß bisher kaum gekommen, doch weisen bestimmte Aktivitäten in eine Richtung, die vermuten läßt, der Finanzplanungsrat werde den Versuch unternehmen, Prioritäten nicht

²⁸³ Vgl. oben, S.116.

²⁸⁴ Darauf weist auch Matzerath, in: AfK, 1972, S.269, hin.

nur in gesamtwirtschaftlicher, sondern auch in sachlicher Hinsicht zu setzen²⁸⁶. Bedenklich ist hier vor allem die Begründung für die Arbeit an den Bedarfsermittlungen, ihr Ziel sei eine Gesamtschau des öffentlichen Bedarfs, da nur so Prioritäten ermittelt werden könnten (9.Sitzung). Hier ist die Schwerpunktermittlung, die der Finanzplanungsrat auf Grund der Gesamtschau vornehmen will, im Gegensatz zu § 51 HGrG offensichtlich nicht mehr unter rein gesamtwirtschaftlichem Blickwinkel aufgefaßt²⁸⁷. Hinzu kommt, daß bei jeder Koordinierung von Sachprogrammen sehr leicht Prioritätsvorstellungen miteinfließen. Diesen Effekt zu vermeiden, wird in der Praxis sicher schwierig sein; allerdings hat der Finanzplanungsrat auch keine erkennbaren Anstrengungen dazu unternommen, siehe z.B. die oben erwähnte Bildungsfinanzierung.

V. Überschneidungen der Aufgabenbereiche des Konjunkturrats und des Finanzplanungsrats

Die Aufgabenbereiche von Konjunkturrat und Finanzplanungsrat überschneiden sich²⁸⁸, sowohl der gesetzlich normierte, als auch der faktisch wahrgenommene.

Die gesetzlichen Aufgabenbereiche decken sich insoweit, als beide Räte die antizyklischen Haushaltsplanung zu behandeln haben. Für den Finanzplanungsrat

²⁸⁵ Vgl. oben, S.112.

²⁸⁶ Vgl. zu dieser Unterscheidung oben, S.113 f. Matzerath, aaO, S.261 f., fordert demgegenüber sogar noch umfangreichere Aktivitäten des Rats in diesem Bereich.

²⁸⁷ Die gleiche Tendenz ist auch in Finanzbericht 1968, S.139, zu erkennen.

²⁸⁸ A.A. Piduch, Fpl. Anm.27.

ergibt sich diese Aufgabe, wie bereits dargelegt²⁸⁹, erst indirekt aus der materiellen Übereinstimmung des zweiten Planjahrs der Finanzplanung mit dem Haushaltsplan. In den Aufgabenbereich des Konjunkturrats fällt sie als wichtiges Instrument der Konjunkturpolitik ebenfalls²⁹⁰. Die vom Konjunkturrat für erforderlich gehaltenen Maßnahmen sind dabei für die Meinungsbildung im Finanzplanungsrat nicht verbindlich. Nach § 51 Abs.2 S.3 HGrG soll er sie jedoch berücksichtigen - ein Hinweis darauf, daß das Gesetz ebenfalls von einer Überschneidung der Aufgabenbereiche ausgeht²⁹¹.

In der Praxis decken sich die Aufgabenbereiche noch in einem weit größeren Umfang. Der Finanzplanungsrat befaßt sich ohne Einschränkung auch mit allen Fragen eines konjunkturgerechten Haushaltsvollzugs. Der Gesamtkomplex der antizyklischen Finanzpolitik, der zugleich das Hauptgewicht im Aufgabenkreis des Konjunkturrats darstellt, wird somit von Konjunkturrat und Finanzplanungsrat parallel behandelt. Zu einer weiteren Vermengung der Aufgabenbereiche ist es in neuerer Zeit dadurch gekommen, daß Konjunkturrat und Finanzplanungsrat häufig gemeinsam tagten. Zwar wurden auch dann in Einzelfällen bestimmte Sachfragen nur von einem der Räte behandelt, wie z.B. die Bildungsfinanzierung nur vom Finanzplanungsrat (19. Sitzung). Eine wirkliche Aufgabentrennung ist aber bei gemeinsamer Beratung nicht mehr durchzuführen. Das zeigt sich deutlich darin, daß der Konjunkturrat in einer gemeinsam mit dem Finanzplanungsrat gegebenen Empfehlung sich mit den Grundannahmen für die mehrjährige Finanzplanung befaßt (19.Sitzung des Finanzplanungsrats) einem Aufgabengebiet, das bisher allein dem Finanzplanungsrat vorbehalten war.

²⁸⁹ Vgl. oben, S.102 f.

²⁹⁰ Vgl. oben, S.79.

VI. Zusammenfassung und Kritik

Zusammenfassend läßt sich in Bezug auf die Aufgabenbereiche von Konjunkturrat und Finanzplanungsrat folgendes feststellen:

Der gesetzliche Aufgabenbereich des Konjunkturrats umfaßt sämtliche konjunkturpolitischen Maßnahmen der Gebietskörperschaften und der von ihnen getragenen Einrichtungen, mit Ausnahme der Deutschen Bundesbank. In der bisherigen Praxis liegt der Schwerpunkt dabei eindeutig bei den Maßnahmen der antizyklischen Finanzpolitik.

Der gesetzliche Aufgabenbereich des Finanzplanungsrats umfaßt die Finanzplanungen der öffentlichen Haushalte, wobei allerdings die in jenen enthaltenen und durch jene zu setzenden Prioritäten nur unter gesamtwirtschaftlichem Aspekt behandelt werden dürfen. Des weiteren gehören zum gesetzlichen Aufgabenbereich eine einheitliche Systematik sowie einheitliche volks- und finanzwirtschaftliche Grundannahmen der Finanzplanungen.

Bei der tatsächlichen Ausfüllung dieses Aufgabenbereichs wurde der Finanzplanungsrat hauptsächlich tätig bei der Koordinierung der Prämissen für die Finanzpläne: Ermittlung einheitlicher Grundannahmen in volks- und finanzwirtschaftlicher Hinsicht. Ein weiterer Schwerpunkt betraf die Ausrichtung der Anfangsphase der Finanzplanungen an konjunkturpolitischen Postulaten. Weitgehend unbearbeitet blieben dagegen bis jetzt die Details der Finanzpläne und die Frage der Prioritätensetzung in gesamtwirtschaftlicher Hinsicht.

Finanzplanungsrat und Konjunkturrat überschreiten beide ihren gesetzlichen Aufgabenbereich. Dadurch hat sich beim Konjunkturrat ein weiterer Tätigkeitsschwerpunkt im Bereich der Strukturpolitik gebildet. Der Finanzpla-

nungsrat hat seine Aktivitäten sehr stark auf Fragen des konjunkturgerechten Haushaltsvollzugs ausgedehnt, so daß das Gebiet der antizyklischen Finanzpolitik ein besonderes Gewicht in seiner Tätigkeit bekommen hat.

Schließlich überschneiden sich die Aufgabenbereiche der beiden Räte auch. Teils auf Grund der Rechtslage, teils auf Grund der Aufgabenüberschreitung durch den Finanzplanungsrat, laufen in einem Fernbereich ihrer tatsächlichen Tätigkeit, der antizyklischen Finanzpolitik, ihre Aktivitäten parallel.

Kritisch anzumerken ist dazu folgendes:

Die Beschränkung des gesetzlichen Aufgabenbereichs auf gesamtwirtschaftliche Aspekte bei der Prioritätenermittlung verkürzt die Möglichkeiten des Finanzplanungsrats, seiner Koordinierungsfunktion gerecht zu werden, erheblich. Die Abwägung der Finanzbedürfnisse von Bund, Ländern und Gemeinden - einer der Hauptgründe für die Koordinierung der Finanzplanungen - ist ohne Orientierung an sachlichen Schwerpunkten nicht möglich. Die "politische Funktion"²⁹² der Finanzplanung ist aus der Koordinierungstätigkeit ausgeklammert, eine auf den Gesamtstaat bezogene Rangordnung der öffentlichen Aufgaben kann nicht vorgeordnet werden. Darüberhinaus erschwert diese Einschränkung bei der Schwerpunktermittlung auch die gesamte Tätigkeit des Finanzplanungsrats bei der Koordinierung der Finanzpläne. Zwar ist es noch möglich, Einzelansätze der Finanzpläne z.B. im Hinblick auf Doppelplanungen zu durchforschen. Jede Empfehlung aber, die über die Ist-Analyse hinausgeht und konkrete Ansätze für die Finanzpläne vorschlägt, enthält automatisch

²⁹¹ Vgl. Badura, Verfassungsfragen der Finanzplanung, S.7.

²⁹² Vgl. oben, S.101.

eine politische Schwerpunktentscheidung und ist somit unzulässig. Die Erarbeitung eines Gesamtfinanzplans durch den Finanzplanungsrat ist in dieser Situation erst recht unzulässig²⁹³.

Der zweite Ansatzpunkt für Kritik betrifft die Tatsache, daß weder Konjunkturrat noch Finanzplanungsrat sich in den Grenzen ihrer gesetzlichen Aufgabenbereiche halten. Die Umstände, die dazu führen, sind verständlich. Diskussion und Gespräch lassen sich schwer in fest umrissene Gebiete eingrenzen. Die Anwesenheit der Spitzenleute eines Ressorts aus allen Regierungen verleitet dazu, auch alle Gebiete gemeinsamen Interesses zu behandeln. So bilden im Endeffekt nicht die gesetzlichen Aufgaben von Konjunkturrat und Finanzplanungsrat die Grenzen tatsächlich wahrgenommener Aufgabenbereiche, sondern die Kompetenzen ihrer Mitglieder. So ist im Konjunkturrat immer wieder auch Strukturpolitik Beratungsgegenstand und im Finanzplanungsrat wird das ganze Spektrum der Finanzpolitik behandelt. Endlich führt wohl auch die Praxis in der großen Menge durch freiwillige Übereinkunft gebildeter Koordinierungsgremien dazu, die gesetzlich fixierten Grenzen von Konjunkturrat und Finanzplanungsrat vergessen zu lassen. Das alles kann jedoch nichts daran ändern, daß die Aufgabenbereiche der beiden Gremien durch den Gesetzgeber festgelegt sind und nicht der Disposition ihrer Mitglieder unterliegen.

Schließlich ist Kritik noch an der umfänglichen Überschneidung der Aufgabengebiete der beiden Räte zu üben. Sie trägt die Gefahr eines uneffektiven Nebeneinander und sinnloser Doppelarbeit in sich. Daneben gefährdet sie den Koordinierungserfolg und zwar umso mehr, je um-

²⁹³ Vgl. dazu noch unten, S.179.

fangreicher das doppelt behandelte Gebiet ist. Erkenntnisse in dieser Richtung waren wohl auf die Veranstaltung gemeinsamer Sitzungen nicht ohne Einfluß.

Da die Überschneidung zum großen Teil eine Folge der Aufgabenüberschreitung des Finanzplanungsrats in Richtung konjunkturgerechter Haushaltsvollzug ist, gelten die oben bei der Überschreitung erwähnten Ursachen auch für die Aufgabenüberschneidung. Die Übergriffe in den Aufgabenbereich des Konjunkturrats resultieren sicher daraus, daß die Aufstellung und Durchführung des Haushalts ebenfalls zu den Kompetenzen der versammelten Finanzminister gehört. Zugleich wird damit deutlich, daß die hier behandelten Überschneidungen in engem Zusammenhang mit der Kompetenzüberschneidung von Wirtschaftsminister und Finanzminister im Bereich der antizyklischen Finanzpolitik stehen.

Angesichts der engen Verknüpfung von Finanzplanung und Haushaltsplanung einerseits und Haushaltsplanung und -vollzug andererseits ist die Aufgabenerweiterung durch den Finanzplanungsrat in der Praxis tatsächlich als effektiver anzusehen. De lege ferenda ist daher eine Zusammenlegung des Konjunkturrats, der durch das Verhalten des Finanzplanungsrats ohnehin an Bedeutung verloren hat, mit dem Finanzplanungsrat zu empfehlen²⁹⁴. Das ändert freilich an der Tatsache nichts, daß de lege lata der Finanzplanungsrat seine Kompetenzen überschreitet.

²⁹⁴ So auch die SPD-Bundestagsfraktion, vgl. Möller, StabG, § 18 Rdnr.1 und Götz, S.120.

Drittes Kapitel

Aktionsformen der Beiräte

Gegenläufigkeiten der Finanzplanungen und Unverträglichkeiten oder Unvereinbarkeiten der konjunkturpolitischen Haushaltspolitik der verschiedenen Gebietskörperschaften stellen das überkommene rechtsstaatliche Instrumentarium der Staatsfunktionen vor das gleiche Problem: die Unmöglichkeit, Planungskonflikte und Plankollisionen mit der hergebrachten Formentypik zu lösen. Der Plan - das gilt auch für Haushaltsplan und Finanzplan - ist eben materiell weder Norm, die abstrakte Tatbestände setzt und bei deren Verwirklichung Befolgung verlangt²⁹⁵, noch Verwaltungsakt. Damit werden aber auch die Kollisionsregeln der allgemeinen Normenhierarchie (Bundesrecht bricht Landesrecht, Landesrecht bricht Kommunalrecht) unanwendbar. Während nämlich bei Überprüfung zweier Normen durch Exegese eindeutig feststellbar ist, ob eine Kollision vorliegt oder nicht, sind im Fall der Plankollision differenziertere Aussagen möglich - etwa, ein Plan ist mit dem anderen schlecht vereinbar oder nicht gut genug vereinbar²⁹⁶.

Das grundgesetzliche System der Gesetzgebungszuständigkeiten und der Ungültigkeitsfolge bei Verstoß niederrangigen Rechts gegen höherrangiges Recht ist somit auf Konflikte beispielsweise zwischen den Finanzplänen verschiedener Gebietskörperschaften nicht anwendbar. Von den Lösungsmöglichkeiten, die bleiben, ist die eine - Gesamtplanung durch einen Planungsträger - wegen der föderativen Verfassungsstruktur nicht gangbar. Die andere - Kollisionsnormen durch Koordinierungsregelungen zu ersetzen²⁹⁷ - wurde in den hier behandelten Bereichen von

²⁹⁵ Vgl. Huber, S.88 f.

²⁹⁶ Forsthoff, Planung, S.24.

Konjunkturpolitik und Finanzplanung angewandt. In ihrem Gefolge tauchen atypische, für Hoheitsträger im innerstaatlichen Bereich ungewöhnliche²⁹⁸, Aktionsformen auf.

A. Aktionsformen des Konjunkturrats

I. Beratung

Das StabG bestimmt in § 18 Abs.2, daß der Konjunkturrat tätig wird, indem er "berät". Über rechtliche und faktische Bedeutung dieser Aktionsform schweigt das Gesetz. Sie sollen im folgenden untersucht werden.

1. Zweideutigkeit des Ausdrucks "Beratung"

Um die Bedeutung der Beratung durch den Konjunkturrat erklären zu können, muß zunächst ermittelt werden, in welchem Sinn dieses Wort vom Gesetz gebraucht wird. Das Wort beraten ist doppeldeutig: Es kann heißen "jemandem einen Rat erteilen" oder "etwas gemeinsam besprechen"²⁹⁹.

Im ersteren Sinn versteht augenscheinlich Möller³⁰⁰ die Aktionsform des Konjunkturrats, wenn er ausführt, der Konjunkturrat sei "bei einem Verfassungsorgan zu dessen Beratung" gebildet. Nach dieser Ansicht stünde der Konjunkturrat somit in der Reihe jener Gremien, die durch gutachtliche Tätigkeit den politischen Entscheidungs-

²⁹⁷ Vgl. Forsthoff, aaO.

²⁹⁸ Im Bereich des Völkerrechts sind dagegen z.B. Empfehlungen recht häufig, vgl. Dahm, Empfehlungen, S.361.

²⁹⁹ Klappenbach/Steinitz, S.519.

³⁰⁰ Möller, StabG, § 18 Rdnr.2.

trägern Entscheidungshilfen und -grundlagen liefern³⁰¹.

Dem kann nicht gefolgt werden. Sowohl die grammatische als auch die teleologische Interpretation der Vorschrift ergeben, daß das Wort "beraten" im Sinne von "etwas gemeinsam besprechen" verwendet wird³⁰². Diese Bedeutung hat es nämlich immer dann, wenn das zugehörige Akkusativobjekt keine Person bezeichnet³⁰³. Gemäß § 18 Abs.2 StabG berät der Konjunkturrat konjunkturpolitische Maßnahmen und Möglichkeiten der Deckung des Kreditbedarfs, d.h. nach dem allgemeinen Sprachgebrauch bespricht er diese Gegenstände gemeinsam, sitzt darüber zu Rate.

Auch der Zweck der Norm zwingt zu dieser Auslegung. Der Konjunkturrat soll die Koordinierung und bessere Durchsetzung konjunkturpolitischer Maßnahmen selbst ermöglichen³⁰⁴, nicht etwa nur Gutachten hierfür erarbeiten. Für die Mitgliedschaft im Konjunkturrat ist daher auch nicht der Sachverstand entscheidendes Kriterium - sachverständige Ratgeber gab es schon vor Erlaß des StabG genug³⁰⁵ - sondern eine bestimmte Position an den Schalt-

³⁰¹ Im Bereich der Stabilitätspolitik sind hier vor allem zu nennen: Sachverständigenrat, wirtschaftswissenschaftliche Forschungsinstitute und Wissenschaftliche Beiräte beim Bundeswirtschafts- und -finanzministerium. Vgl. Sievert, S.28.

³⁰² Diese Ansicht vertritt auch Zuck, in: JZ 1967, S.698.

³⁰³ Vgl. Klappenbach/Steinitz, S.519.

³⁰⁴ Schriftlicher Bericht des Ausschusses für Wirtschaft und Mittelstandsfragen, BT-Drs. zu V/1678, S.8.

³⁰⁵ Vgl. Fußnote 302.

stellen der Macht. Das macht deutlich, daß der Konjunkturrat ein Forum bilden soll, in dem es allen Beteiligten möglich ist, Wünsche im unmittelbaren Gespräch vorzubringen und auszuhandeln, Ansichten zu hören und geltend zu machen³⁰⁶, und so durch ein "multilaterales Interessen-Clearing"³⁰⁷ ein koordiniertes konjunkturpolitisches Verhalten zu erreichen. Die Frage nach dem Adressaten der Beratung stellt sich bei dieser Auslegung nicht³⁰⁸.

2. Rechtsqualität der Beratung

Bei der Untersuchung der Rechtsqualität der Beratung des Konjunkturrats läßt sich von vornherein die Annahme eines Verwaltungsaktes oder sonstigen Verwaltungshandelns ausschließen. Sowohl im funktionellen Sinn - ein Regierungsorgan handelt³⁰⁹ - als auch im materiellen Sinn Gegenstand ist Konjunkturpolitik, also leitende, schöpferische, das Ganze betreffende Staatstätigkeit³¹⁰ - sind die Beratungen Regierungshandlungen.

³⁰⁶ Vgl. auch Regierungsentwurf zum StabG, BT-Drs.V/890, S.17.

³⁰⁷ Formulierung von Stachels, S.53.

³⁰⁸ Nach Möllers Interpretation muß allerdings ein Adressat vorhanden sein, dem der Rat erteilt wird. Sein Ergebnis, daß es der Bundeswirtschaftsminister sei, der durch die Formulierung des § 18 Abs.1 StabG "bei der Bundesregierung" zur Weiterleitung an die Bundesregierung verpflichtet sei, (Möller, StabG § 18 Rdnr.5) mutet eigenartig konstruiert an und ist insofern ein Zeichen dafür, daß hier der Begriff "beraten" mißverstanden wurde.

³⁰⁹ Wolff, Verwaltungsrecht I, S.329.

³¹⁰ Badura, Regierung, in: Evangelisches Staatslexikon, Sp.1837.

Gliedert man die Regierungshandlungen noch weiter auf, etwa im Sinne Wolffs in tatsächliche Regierungshandlungen und Regierungsrechtshandlungen, wobei letztere im Gegensatz zu den erstgenannten unmittelbar rechtsfolgebefindende Tatbestände setzen³¹¹, so sind die Beratungen des Konjunkturrats sicherlich unter die tatsächlichen Regierungshandlungen einzuordnen. Die rechtliche Unverbindlichkeit der Beratung folgt im Grunde bereits aus dem Wortsinn. Das Beraten, Etwas-gemeinsam-Besprechen enthält noch keine einheitliche Willensrichtung, die als Grundlage einer Rechtsfolge dienen könnte. Es ist vielmehr eine Vorbereitungshandlung³¹², die zu einheitlichem Vorgehen führen soll, bewegt sich also noch im Vorfeld rechtlicher Verbindlichkeit.

Dieser Auslegung entspricht im übrigen auch der eindeutige Wille des historischen Gesetzgebers, der dieser Tätigkeit des Konjunkturrats keinerlei rechtliche Verbindlichkeit zugestehen wollte³¹³.

3. Teilnahmepflicht

Die rechtliche Folgenlosigkeit der Beratungen läßt die Frage auftauchen, ob nicht eine gewisse Stringenz wenigstens dadurch entsteht, daß die Mitglieder zur Teilnahme

³¹¹ Wolff, aaO, S.330.

³¹² Vgl. Wiebel, in: DVBl.1968, S.900 f., der ebenfalls die Tätigkeit des Konjunkturrats zum Bereich der Vorbereitungshandlungen zählt.

³¹³ Schriftlicher Bericht des Ausschusses für Wirtschaft und Mittelstandsfragen, zu BT-Drs.V/1678, S.8. Auch Möller, StabG, § 18 Rdnr.2, geht übrigens - trotz der anderen Ausgangsposition - angesichts des eindeutigen Gesetzeszwecks von der rechtlichen Unverbindlichkeit aus. Ebenso alle anderen Autoren, die

an den Beratungen des Konjunkturrats verpflichtet sind.

Im Gesetz sowie in der Geschäftsordnung des Konjunkturrats fehlt eine ausdrückliche Regelung dieser Frage. Auch die zu dem Thema vorhandene Literatur läßt diesen Punkt offen³¹⁴. Die teleologische Auslegung des § 18 StabG muß jedoch zur Annahme einer Teilnahmepflicht der Mitglieder³¹⁵ des Konjunkturrats führen.

Der Konjunkturrat soll der Koordinierung der Konjunkturpolitik dienen. Dieses Ziel soll durch eine gemeinsame Überzeugung als Effekt wechselseitiger Information und Argumentation erreicht werden. Da aber bereits die Bildung dieser gemeinsamen Überzeugung - auf Grund der rechtlichen Unverbindlichkeit der Beratung - ganz im Belieben der Beteiligten steht, wäre der Konjunkturrat als Koordinierungsinstrument fast untauglich, wenn auch schon die Teilnahme an dem Treffen, das zur gemeinsamen Überzeugungsbildung dienen soll, völlig freiwillig wäre. Ein weiterer Hinweis darauf, daß § 18 StabG von einer Teilnahmepflicht ausgeht, ist in der Tatsache der gesetz-

³¹³ sich damit befaßten, vgl. z.B. Zuck, in: JZ 1967, S.698; Stern, in: Stern:Münch, S.164.

³¹⁴ Stern, in: Stern/Münch, S.162, spricht zwar von "Pflichtmitgliedern" (im Gegensatz zu der von ihm angenommenen fakultativen Mitgliedschaft nach eigenem Ermessen der Bundesbank; siehe dazu unten, S. 183) meint damit aber wohl eine Pflicht zur Organzugehörigkeit, nicht eine Pflicht zur Teilnahme an den einzelnen Beratungen.

³¹⁵ Nach der hier vertretenen Auffassung gehört die Bundesbank nicht zu den Mitgliedern. Ihr Teilnahme-recht kann sie somit nach freiem Ermessen ausüben.

lichen Institutionalisierung selbst zu sehen. Eine freiwillige, dem Gutdünken der Teilnehmer überlassene Zusammenkunft hätte ja keineswegs des komplizierten Weges des Gesetzgebungsverfahrens bedurft³¹⁶.

Die Beratungen des Konjunkturrats stellen sich somit als eine Spielart der Verbindung von "Beratungszwang und Entscheidungsfreiheit"³¹⁷ dar, eine Verbindung, die im Bund-Länderverhältnis häufiger zu finden ist.

4. Faktische Bedeutung der Beratung

Die eigentliche Bedeutung der Beratungen liegt nicht auf rechtlichem, sondern auf praktisch-politischem Gebiet. Bedeutsam ist hier vor allem der Zwang zur Besinnung auf das übergeordnete Gemeinsame³¹⁸ in Form des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts. Die ständige gegenseitige Konfrontation mit diesem Problem kann für das konjunkturpolitische Verhalten der Gebietskörperschaften unter Umständen effektvoller sein, als der Appell in § 1 StabG selbst³¹⁹.

³¹⁶ In Gestalt des sog. Runden Tisches war auch bereits ein derartiges Gremium vorhanden, vgl. oben, S.23.

³¹⁷ Nach Eschenburg, S.23, ein "Regierungsprinzip von hoher Effektivität".

³¹⁸ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat, Vorausschau, S.50.

³¹⁹ Ähnlich Piduch, Art.109 Rdnr.28.

Außerdem wird es den Gebietskörperschaften durch die Beratungen ermöglicht, ihr konjunkturpolitisches Verhalten zum frühest möglichen Zeitpunkt - nämlich bereits im Vorbereitungsstadium konjunkturell wirksamer Entscheidungen - wechselseitig zu beeinflussen. Wechselseitig, d.h. nicht nur der Bund hat in den Beratungen die Möglichkeit auf das konjunkturpolitische Verhalten der Länder einzuwirken, sondern auch diese haben umgekehrt Zugang zum Prozeß der Entscheidungsbildung des Bundes³²⁰.

Hier ist jedoch eine gewichtige Einschränkung zu machen, die die Koordinierung der Kommunen betrifft. Der Zwang sich an einen Tisch zu setzen und ein gemeinsames Gespräch zu führen kann nur dann einen koordinierenden Effekt haben, wenn die Gesprächspartner für die Maßnahmen, die koordiniert werden sollen, auch in irgendeiner Form zuständig sind. Dies trifft jedoch für die Gemeindevertreter im Konjunkturrat nicht zu. Diese sind nicht, wie der Wortlaut des § 18 Abs.1 StabG vermuten lassen könnte, Vertreter der Kommunen in dem Sinn, daß ihre Handlungen im Konjunkturrat der einzelnen Gemeinde als ihre eigene zugerechnet werden könnte, sondern bloße Interessenvertreter³²¹. Ihre Position, die sie in den Konjunkturrat mitbringen, besteht nicht in der Verantwortlichkeit für die Politik einer einzelnen Kommune, sondern in der Verantwortlichkeit für die Politik eines kommunalen Spitzenverbandes, der auf das konjunkturpolitische Verhalten seiner Mitglieder höchstens indirekt durch Aufrufe und Vorschläge einwirken kann.

Die Beratung mit den Vertretern der Kommunen (sprich: kommunalen Spitzenverbände) wird somit kaum je einen

³²⁰ Vgl. Möller, StabG, § 18 Rdnr.2.

³²¹ Siehe dazu im einzelnen unten, S.218 f.

Einfluß des Bundes oder der Länder auf das Verhalten einer konkreten Gemeinde zeitigen können. Auch zwingt sie nicht die einzelne Gemeinde, sondern nur die kommunalen Spitzenverbände zur Besinnung auf konjunkturpolitische Probleme und Argumente von Bund und Ländern. Die faktische Bedeutung der Beratungen des Konjunkturrats reduziert sich bezüglich der kommunalen Mitglieder somit von der Koordinierung auf die bloße Interessenwahrung der Kommunen durch Hinweise ihrer Spitzenverbände auf spezifische Kommunalbedürfnisse bei der Anwendung konjunkturpolitischer Instrumente durch Bund und Länder.

Unsicherheitsfaktoren für die Koordinierungswirkung der Beratung bilden ihre Unverbindlichkeit und die Freiwilligkeit der Koordinierung. Bei Interessenharmonie und großer Koordinationswilligkeit wird eine Koordinierung zwar relativ leicht zu erreichen sein, äußerst schwer jedoch bei Interessenkonflikten und fehlender Koordinationswilligkeit³²². Doch auch dann, wenn verbal eine gemeinsame konjunkturpolitische Basis erreicht wurde, steht hinter ihrer Verwirklichung in der konjunkturpolitischen Praxis immer noch das Fragezeichen der tatsächlichen Einhaltung. Dieses Fragezeichen wird umso größer, je weniger direkt der einzelne Beteiligte an der Koordinierung interessiert ist, so daß man davon ausgehen kann, daß die Tendenz zur Einhaltung artikulierter konjunkturpolitischer Überzeugungen beim Bund am größten und bei den Gemeinden am geringsten ist.

Abgesehen von der Vermeidung eines ungewollten Aneinander-vorbei-Regierens bietet die Aktionsform der Beratung also nicht automatisch eine Koordinierung, sondern eröffnet nur die Chance hierzu.

³²² Krüger, S.183.

II. Empfehlung, Stellungnahme, EntschlieÙung

"Der Konjunkturrat schließt seine Beratungen in der Regel mit einer Stellungnahme, Empfehlung oder EntschlieÙung ab"³²³.

Die Begriffe Empfehlung, Stellungnahme und EntschlieÙung kennzeichnen Aktionsformen eines Hoheitsträgers, die nicht so exakt operational festgelegt sind, wie beispielsweise Verwaltungsakt und Gesetz.

Nach dem Sprachgebrauch ist in allen drei Begriffen das Kriterium der MeinungsäuÙerung enthalten. Dabei unterscheidet sich die Empfehlung von der Stellungnahme nur in Nuancen. In der Empfehlung kommt mehr das Moment des Vorschlages, des Rates zum Ausdruck. Außerdem wird man im Sprachgebrauch wohl nur solche MeinungsäuÙerungen als Stellungnahmen bezeichnen, die auf eine Vorlage hin erfolgen, während Empfehlungen aus eigener Initiative erteilt werden³²⁴.

Im Gegensatz zu diesem Begriffspaar betont das Wort EntschlieÙung mehr das Moment der Gemeinschaftlichkeit, des Selbstbetroffenseins von der MeinungsäuÙerung. Der Gebrauch des Wortes Empfehlung ist also dann angebracht, wenn sich die MeinungsäuÙerung des Konjunkturrats auf das Verhalten einzelner, der des Wortes EntschlieÙung, wenn sie sich auf das Verhalten aller Mitglieder bezieht.

1. Adressaten der Verlautbarungen

Wer Adressat der Empfehlung, Stellungnahme oder EntschlieÙung des Konjunkturrats sein soll, ist nicht

³²³ § 4 der Geschäftsordnung des Konjunkturrats.

³²⁴ Vgl. auch für die - in ihrer Bedeutung allerdings

ausdrücklich geregelt. Aus dem Zweck des § 18 StabG ergibt sich aber, daß Bund, Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände den Adressatenkreis bilden. Im Konjunkturrat soll das konjunkturpolitisch relevante Verhalten der "öffentlichen Hand" koordiniert werden³²⁵. Es wäre wenig sinnvoll, wenn zwar alle Haushaltsträger in irgendwelcher Weise bei den Beratungen repräsentiert würden, die Beratungsergebnisse aber nur einen von ihnen, nämlich den Bund, ansprechen würden³²⁶.

Die Empfehlungen des Konjunkturrats können sich weiterhin nicht nur an die Exekutive, sondern müssen sich auch an die Parlamente richten³²⁷. Die Intention des Gesetzgebers ist eine Koordinierung der "öffentlichen Hand" also nicht nur der Regierungen. Auch und gerade finanziell bedeutsame Gesetze, sowie die Feststellung des Haushaltsplans, wirken sich auf die konjunkturelle Entwicklung aus, so daß sich aus Gründen der Effektivität der Koordinierung die Empfehlungen des Konjunkturrats auch auf diesen Bereich der Staatstätigkeit erstrecken müssen.

³²⁴ exakt festgelegten - Stellungnahmen und Empfehlungen der Organe der EWG, Wohlfarth, in: Wohlfarth/Everling, Art.189 Anm.15; Ehle, Art.189, Rdnr.47.

³²⁵ Vgl. Schriftlicher Bericht des Ausschusses für Wirtschaft und Mittelstandsfragen, BT-Drs. zu V/1678 S.8; Möller, StabG, § 18 Rdnr.2.

³²⁶ Diese Meinung wird aber offensichtlich bei Möller, StabG, § 18 Rdnr.5 vertreten. Als Adressat wird der "Ressortminister" genannt. Gemeint ist damit augenscheinlich der Bundeswirtschaftsminister, dem - als zuständigem Ressortminister - der Konjunkturrat nach Ansicht von Möller "unmittelbar zugeordnet" ist (vgl. Möller, aaO, § 18 Rdnr.2).

³²⁷ A.A. Möller, StabG, § 18 Rdnr.5: Adressat ist der "Ressortminister".

Der Wortlaut des § 18 StabG spricht nicht gegen diese Auslegung. Die Bestimmung, daß der Konjunkturrat "bei der Bundesregierung" gebildet wird, enthält in erster Linie eine organisatorische Regelung. Aus der organisatorischen Ansiedlung des Konjunkturrats allein kann aber kein logischer Schluß auf eine Einschränkung seines Aktionsradius' gezogen werden³²⁸.

2. Rechtliche Qualifikation der verschiedenen Akte

Wie die Beratungen selbst sind auch die Zusammenfassungen der Beratungsergebnisse Regierungshandlungen³²⁹. Und wie die Beratungen sind auch die Empfehlungen, Stellungnahmen und Entschlüsse des Konjunkturrats rechtlich unverbindlich.

Schon bei Erlass des Stabilitätsgesetzes stellte der Gesetzgeber klar, daß dem Konjunkturrat keineswegs die Möglichkeit eröffnet werden sollte, rechtsverbindliche Beschlüsse zu fassen³³⁰. Auch gerade die Verwendung jener Begriffe spricht für die rechtliche Unverbindlichkeit. Rechtstechnisch werden sie nur ganz selten im Sinne einer verbindlichen Regelung gebraucht³³¹, meist aber als rechtlich unverbindlich behandelt³³². Im Zwei-

³²⁸ So aber Möller, StabG, § 18 Rdnr.5; seine Konstruktion wirkt aber recht gekünstelt, vgl. Fußnote 308.

³²⁹ Die Annahme, daß es sich um Staatsverträge oder Verwaltungsabkommen handle - auf die die Bezeichnung "Vertreter eines jeden Landes" in § 18 StabG hindeuten könnte - scheitert daran, daß das Gesetz den Akten keine Rechtsverbindlichkeit zugesteht; siehe dazu im Folgenden.

³³⁰ Schriftlicher Bericht des Ausschusses für Wirtschaft und Mittelstandsfragen, BT-Drs. zu V/1678, S.8.

³³¹ Z.B. bei einigen Empfehlungen im Völkerrecht, vgl.

fel muß daher von der Unverbindlichkeit ausgegangen werden³³³. Auch die Annahme einer teilweisen Rechtsverbindlichkeit, etwa im Sinne einer Verbindlichkeit im Ziel, Freiheit hinsichtlich der Mittel³³⁴, findet weder im Wortsinn noch in den Gesetzesmaterialien eine Stütze.

Empfehlung, Stellungnahme und EntschlieÙung sind also rechtlich unverbindlich. Das bedeutet aber nicht, daß sie rechtlich überhaupt nicht existent wären, vergleichbar etwa "inoffiziellen" Meinungsäußerungen. Ein Verstoß gegen sie ist zwar - mangels Verbindlichkeit - weder rechtswidrig, noch verboten und kann erst recht nicht durch Vollstreckungsmaßnahmen verhindert werden. Dennoch

³³¹ unten, Fußnote 335 und die bei Dahm, Empfehlungen, in: DÖV 1959, S.364 f. genannten Fälle.

³³² So z.B. explizit im EWG-Vertrag, Art.189 Abs.5:
"Die Empfehlungen und Stellungnahmen sind nicht verbindlich."

³³³ So auch für die völkerrechtlichen Empfehlungen, Dahm, aaO, S.363.

³³⁴ Diese Rechtsnatur legt Hettlage, Diskussionsbeitrag, der Empfehlung bei, unter Berufung auf die Definition des EWG-Vertrages. Dabei wird jedoch "Empfehlung" mit "Richtlinie" verwechselt. Die von Hettlage angenommene Rechtsnatur kommt allerdings den Empfehlungen der Hohen Behörde nach Art.14 des Vertrages über die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl zu. Von ihrer Funktion her sind die Empfehlungen der Organe der Europäischen Gemeinschaften mit denen des Konjunkturrats aber nur sehr bedingt vergleichbar. Da außerdem auch innerhalb dieses Rechtsgebietes die rechtliche Bedeutung der Empfehlung nicht einheitlich ist, erscheint die Übertragung auf den Konjunkturrat (bzw., wie bei Hettlage, auf den Finanzplanungsrat) nicht gerechtfertigt.

entfalten diese Aktionsformen gewisse rechtliche Wirkungen.

Indirekt wirken sie rechtsgestaltend, sobald die jeweiligen Entscheidungsträger in ihrem Sinne entschieden haben. Empfehlungen, Stellungnahmen und Entschließungen des Konjunkturrats sollen und wollen nicht nur der gutachtlichen Inspiration des Entscheidenden dienen, sondern - hat dieser sein Placet einmal gegeben - die Entscheidung richtungsweisend beeinflussen³³⁵. Sie dienen damit nicht nur der bloßen Vorbereitung (wie etwa die innerministeriellen Vorarbeiten für einen Gesetzentwurf), sondern bestimmen den Inhalt der Entscheidungen, deren Erlaß allerdings von den hierfür berufenen Instanzen abhängt. Da diese wiederum häufig mit den im Konjunkturrat vertretenen identisch sind, wird in diesen Fällen eine tatsächliche, wenn auch nicht rechtliche Vorentscheidung fallen.

Aber auch direkte rechtliche Relevanz kommt diesen Aktionsformen zu. Durch eine Empfehlung wird rechtlich festgestellt, welches Vorgehen der Konjunkturrat und damit auch seine einzelnen Mitglieder bei einem bestimmten Sachverhalt für richtig gehalten haben. Ein Entscheidungsträger, der sich nach der Empfehlung richtet, kann sich von Rechts wegen auf sie berufen und so das politische Gewicht der Institution für sich nutzbar machen. Umgekehrt muß sich ein Entscheidungsträger, der die Empfehlung mißachtet, entgegenhalten lassen, daß er sich im Widerspruch zur Ansicht des Konjunkturrats, und damit evtl. auch zu der von ihm selbst vor kurzem noch vertretenen, befindet.

Für das Wesen der Rechtsbegriffe Empfehlung, Stellungnahme und Entschließung lassen sich daraus zusammen-

³³⁵ Ähnlich für die Empfehlungen des Wissenschaftsrates, Gerber, S.339 f.

fassend folgende Rückschlüsse ziehen: Sie entfalten direkte rechtliche Wirkungen nur im Rechtskreis des erlassenden Organs selbst, indem sie die Auffassung des Konjunkturrats und seiner Mitglieder rechtlich feststellen. Darüberhinausgehende direkte Wirkungen sind zwar der eigentliche Zweck der Empfehlungen, ihr tatsächliches Eintreten ist aber in keiner Weise deren Rechtsfolge³³⁶.

Äußerlich entspricht diesem Wesen von Empfehlung, Stellungnahme und EntschlieÙung recht gut die Form des Kommuniqués³³⁷. Es wird festgestellt, welche gemeinsamen Vorstellungen und Absichten bestehen, eine weitergehende rechtliche Bindung der Beteiligten oder Dritter ist nicht gegeben.

³³⁶ Die Empfehlung bildet also "rechtsgenetisch" die Vorstufe von Akten mit Rechtsverbindlichkeit. Dahm aaO, S.361, weist für die Empfehlungen im Völkerrecht darauf hin, daß die Bedeutung, die diesen im internationalen Organisationsrecht der Gegenwart zukomme, der bestehenden Übergangslage entspreche, die durch eine langsam wachsende Bereitschaft zur Einschränkung der staatlichen Hoheitsgewalt, zugleich aber durch den Willen zur Bewahrung der einzelstaatlichen Autonomie und die Furcht vor dem Überstaat gekennzeichnet sei. Auf die Empfehlung im föderativen System transponiert heißt das, daß auch hier die Entwicklung zum Einheitsstaat wohl noch fortschreiten wird.

³³⁷ Damit soll nicht der Eindruck erweckt werden, als handle es sich beim Konjunkturrat nicht um ein rechtlich einheitliches Organ. Nur wird die Herkunft der Mitglieder aus voneinander unabhängigen Hierarchien bei allen Aktivitäten immer durchscheinen.

3. Entscheidungsprozeß der Räte

Problematisch ist das Zustandekommen dieser Kommunikés: Sollen hier Mehrheitsentscheidungen möglich sein und wann ist der Konjunkturrat beschlußfähig?

Beide Fragen sind weder in § 18 StabG noch in der Geschäftsordnung des Konjunkturrats geregelt. Der Versuch einer Antwort muß sich also auf allgemeine Überlegungen und das Ziel der gesetzlichen Regelung stützen.

Für die Möglichkeit, Empfehlungen auch mehrheitlich zu geben³³⁸, kann jedenfalls nicht das demokratische Prinzip der "Herrschaft der Mehrheit"³³⁹ ins Feld geführt werden. Dieses Prinzip ist zweckgerichtet als Ausschluß der Herrschaft einer Minderheit zu verstehen, so daß es als Einwand gegen eine nur einstimmige Verabschiedung von Empfehlungen nicht geeignet ist. Auch der vom Gesetz verfolgte Koordinierungszweck gibt in diesem Punkt keinen eindeutigen Lösungshinweis. Zwar ist die Koordinierung als gescheitert anzusehen, wenn als Ergebnis der Beratungen keine Einstimmigkeit erzielt wurde. Ein Kommuniké erscheint somit sinnlos. Andererseits ist eine teilweise Koordinierung der völligen Erfolglosigkeit immer noch vorzuziehen. Die Möglichkeit einer Minderheit, den Koordinierungswillen einer Mehrheit zu behindern, wollte das Gesetz bestimmt nicht eröffnen, so daß es unter diesem Blickwinkel geboten erscheint, der Mehrheit das Recht zu geben, ihr Beratungsergebnis in einer Empfehlung zusammenzufassen.

Ein Blick auf die praktischen Auswirkungen der Zulassung von Mehrheitsentscheidungen bietet zunächst jedoch recht

³³⁸ Diese Ansicht vertritt das Bundesministerium für Wirtschaft und Finanzen in einer schriftlichen Auskunft an den Verfasser vom 2.9.1971.

unerfreuliche Aspekte. Da das Stimmgewicht der einzelnen Mitglieder nicht geregelt ist, grundsätzlich aber von der Gleichwertigkeit der Partner auszugehen ist, eröffnete sich die theoretische Möglichkeit, daß z.B. die vier Vertreter der Gemeinden (bei Stimmenthaltung der Ländervertreter) die beiden Bundesminister überstimmen könnten. Derartige Konsequenzen erscheinen auf den ersten Blick in der Tat unerträglich³⁴⁰, wenn man bedenkt, daß die konjunkturpolitische Verantwortung vorrangig dem Bund zufällt, während ein konjunkturpolitisches Mandat der Gemeinden im allgemeinen gänzlich verneint wird³⁴¹. Andererseits bedeutet eine Empfehlung durch die Mehrheit noch keine Zwangskoordination der Minderheit. Da sie rechtlich unverbindlich ist, steht es den überstimmten Mitgliedern frei, sich nicht nach ihr zu richten. Und das Prinzip der Wechselseitigkeit der Beeinflussung im Konjunkturrat³⁴² deckt auch noch eine Empfehlung, die gegen die Stimmen des Bundes ergeht.

Die endgültige Lösung dieses Problems ist wohl auf einem anderen Weg zu finden: durch Besinnung auf das Wesen der Empfehlung, Stellungnahme oder EntschlieÙung. Sie entfalten - wie schon ausgeführt - eine direkte

³³⁹ Vgl. z.B. Maunz, Staatsrecht, S.63.

³⁴⁰ Hettlage, Diskussionsbeitrag, tritt daher (für den Finanzplanungsrat) dafür ein, den Bundesministern eine qualifizierte Stimmenzahl zu geben, damit sie nicht überstimmt werden können.

³⁴¹ Vogel/Wiebel, in: Bonner Kommentar, Art. 109 GG Rdnr.129; Patzig, N 19.

³⁴² Siehe oben, S.135.

rechtliche Wirkung nur insoweit, als sie das, was der Konjunkturrat zu einem Problem geäußert hat, feststellen. Eine derartige Feststellung wird aber nicht dadurch sinnlos, daß sich verschiedene Meinungen der Ratsmitglieder gegenüberstehen. In diesem Fall werden eben Mehrheits- und Minderheitsvoten rechtlich festgestellt.

Hierin unterscheiden sich jene Aktionsformen aber prinzipiell von jeder Art von Entscheidungen, durch die ein Sachverhalt verbindlich geregelt werden soll. Die verbindliche Entscheidung kann nur auf einer einzigen Willensrichtung basieren, eine "dissenting opinion" muß unberücksichtigt bleiben. Würde beiden Willensrichtungen die Rechtswirkung der verbindlichen Regelung zukommen, so wäre im Ergebnis gar nichts "entschieden". Etwas anderes gilt für die Empfehlung, Stellungnahme und EntschlieÙung³⁴³. Durch die rechtliche Feststellung verschiedener Willensrichtungen im Konjunkturrat werden keine widersinnigen Zustände geschaffen. Es werden lediglich statt einer mehrere divergierende Empfehlungen festgestellt³⁴⁴. Die Frage der Mehrheit wird somit zu einem Problem zweitrangiger Bedeutung. Ist eine vollständige Koordinierung nicht gelungen, so ist keiner der Teilnehmer zu Schweigen verurteilt. Vielmehr hat sowohl die Mehrheit, als auch die Minderheit das Recht, ihr eigenes Votum abzugeben. Die rechtlich festgestellte Äußerung des Rats stimmt also genau mit dem erzielten Koordinierungsgrad überein.

³⁴³ Auch Dahm, aaO, S.361, betont den begrifflichen Gegensatz Empfehlung - Entscheidung; vgl. auch Piduch, Fpl. Rdnr.22.

³⁴⁴ Für Hettlage, aaO, der von einer anderen Rechtsnatur der Empfehlung ausgeht (vgl. oben, Fußnote 334) bleibt diese Möglichkeit folgerichtig außer Betracht.

Von diesem Ergebnis ausgehend ist auch die Frage der Beschlußfähigkeit zu lösen. Da das Votum des Konjunkturrats nicht an eine bestimmte Stimmenzahl gebunden ist, beeinflußt es auch seine Beschlußfähigkeit nicht, wenn einzelne Mitglieder unter Verletzung ihrer Anwesenheitspflicht der Beratung fernbleiben. Ihre Abwesenheit ist in diesem Fall einer Stimmenthaltung gleichzusetzen. Andererseits macht jedes unfreiwillige Fehlen eines Mitglieds (z.B. mangels Einladung und Kenntnis von der Sitzung) den Konjunkturrat beschlußunfähig. Da für die Äußerungen des Konjunkturrats nach dem oben Ausgeführten auch jegliche abweichende Auffassung rechtlich relevant ist, ist schon beim unfreiwilligen Fehlen eines einzigen Mitglieds die Möglichkeit gegeben, daß die Äußerung anders ausfällt, als sie bei Vollzähligkeit ausfallen würde.

4. Gesetzliche Grundlage dieser Aktionsformen

Die in diesem Abschnitt behandelten Aktionsformen Empfehlung, Stellungnahme und Entschließung sind in § 18 StabG nicht erwähnt. Es ist dort nur von Beratung die Rede. Sollte die Geschäftsordnung durch die Einführung dieser Aktionsformen die Handlungsmöglichkeiten des Konjunkturrats erweitert haben, so läge ein Verstoß gegen § 18 StabG vor.

Die Aktionsform der Beratung, mit der das Gesetz den Konjunkturrat ausgestattet hat, schließt jedoch sinngemäß das Recht ein, Empfehlungen, Stellungnahmen und Entschließungen abzugeben. Nach der hier vertretenen Auffassung stellen sie ja nichts anderes dar, als die richtungsweisende Zusammenfassung koordinierter Meinungen in der Form von Communiqués. Vom Koordinierungszweck her gesehen wäre es aber unsinnig, die letzte Phase im Meinungsbildungsprozeß, die explizite Zusammenfassung, auszuklammern.

Das hat auch zur Folge, daß sich der Konjunkturrat trotz der Ungültigkeit der Geschäftsordnung auf Grund des fehlerhaften Erlaßverfahrens³⁴⁵ dieser Handlungsformen bedienen kann. Das Recht, z.B. Empfehlungen zu geben, folgt ja nicht nur aus der Geschäftsordnung, in der es erwähnt ist, sondern auch aus § 18 StabG selbst als Verselbständigung der Beratungskompetenz.

5. Faktische Bedeutung der Aktionsformen

Trotz der rechtlichen Unverbindlichkeit der Äußerungen des Konjunkturrats, werden seine Entschlüsse und Empfehlungen, wenn sie einstimmig gefaßt wurden, in der Regel eine Vorentscheidung für das konjunkturpolitische Verhalten von Bund und Ländern darstellen³⁴⁶. Das liegt zum einen daran, daß im Konjunkturrat - unabhängig davon, ob sich die einzelnen Mitglieder in concreto vertreten lassen - höchste Repräsentanten der Regierungen von Bund und Ländern agieren³⁴⁷. Die Verlautbarungen des Konjunkturrats stammen also von Organwaltern, deren Meinung für das konjunkturpolitische Verhalten der Gebietskörperschaften unmittelbar relevant ist. Zum anderen sind die Mitglieder, wenn auch nicht rechtlich, so doch politisch, an ihre Erklärungen gebunden. Gegen die Tendenz zu bloßen konjunkturpolitischen Lippenbekenntnissen wirkt schließlich auch der Druck der öffentlichen Meinung³⁴⁸.

³⁴⁵ Siehe unten, S.184 ff.

³⁴⁶ Möller, StabG, § 18 Rdnr.2.

³⁴⁷ Vgl. Kohn, S.27.

³⁴⁸ Dieser kann im übrigen auch die Koordinierung selbst unterstützen, also z.B. die einstimmige Abgabe einer Empfehlung ermöglichen; vgl. Krüger, S.184.

Diese faktische Bindungswirkung wird nun allerdings sehr gering sein, wenn die Empfehlung nicht einstimmig gefaßt wird, sondern der Fall einer Mehrheits- und einer Minderheitsempfehlung eintritt³⁴⁹. Da die Empfehlungen von der stillschweigenden Voraussetzung ausgehen, daß sich alle Koordinierungspartner daran halten, werden sich die Teilnehmer auch an ihre eigene Empfehlung umso weniger gebunden fühlen, je geringer die Zahl der sie unterstützen ist.

Auch in einer anderen Hinsicht ist die faktische Bindungswirkung gelockert. Da sie das Produkt einer gewissen Erklärungstreue³⁵⁰ ist, wird sie umso geringer, je weiter Erklärender und konjunkturbeeinflussend Entscheidender voneinander entfernt sind. Aus diesem Grund kann das Votum der vier Vertreter der Kommunen - in der Praxis Vertreter der kommunalen Spitzenverbände - auf die Politik der einzelnen Gemeinde nur äußerst geringen Einfluß haben. Größere Bedeutung für die Einhaltung konjunkturpolitischer Empfehlungen kommt hier sicher der Aufsicht der Länder über die Gemeinden zu.

III. Anhörung nach § 18 Abs.2 S.2 StabG

Nach § 18 Abs.2 S.2 StabG ist der Konjunkturrat "insbesondere vor allen Maßnahmen nach den §§ 15, 19 und 20 zu hören." Diese Maßnahmen sind Verordnungen der Bundesregierung, durch die entweder die Zuführung von Mitteln an die Konjunkturausgleichsrücklagen (§ 15 Abs.1),

³⁴⁹ Vgl. den bedenklichen Fall einer Mehrheitsempfehlung ohne Mitteilung des Minderheitsvotums in der 13. Sitzung.

³⁵⁰ Einen "Grundsatz der Erklärungstreue" hat die Kommission für die Finanzreform für den Finanzplan entwickelt, Troeger-Gutachten, Tz.493.

die Freigabe von Mitteln aus den Konjunkturausgleichsrücklagen (§ 15 Abs.5) oder Kreditlimitierungen (§§ 19, 20) angeordnet werden.

Mißverständlich ist die Verwendung des Wortes "insbesondere" in § 18 Abs.2 S.2 StabG. Es scheint auf eine beispielhafte Aufzählung hinzudeuten, was jedoch bei der Normierung einer Rechtspflicht ("...zu hören") viel zu unbestimmt wäre³⁵¹. Die Vorschrift kann also nur so ausgelegt werden, daß der Konjunkturrat bei den erwähnten Maßnahmen angehört werden muß, während er bei sonstigen konjunkturpolitischen Maßnahmen gehört werden kann³⁵².

1. Rechtliche Bedeutung der Anhörung

Dem Wortsinn nach hat die Pflicht zum "Hören" oder zur "Anhörung" die Bedeutung, daß dem zu hörenden Gremium Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben werden muß³⁵³. Auch die Pflicht zum Entgegennehmen der Stellungnahme ist von der Anhörungspflicht noch umfaßt. Damit erschöpft sich jedoch die Mitwirkung des Anzuhörenden an der Maßnahme³⁵⁴. Die Bindung der Bundesregierung an die Meinung des Konjunkturrats ist also begrifflich ausgeschlossen.

³⁵¹ Darauf weist Stern, in: Stern/Münch, S.164 mit Recht hin.

³⁵² So auch Stern, aaO; der dort gebrauchte Begriff der "fakultativen Anhörungspflicht" enthält allerdings einen Widerspruch in sich selbst.

³⁵³ Vgl. Wolff, Verwaltungsrecht I, S.116; für die gewerberechtlichen Anhörungsverfahren Fuhr, § 35 Anm. 15 a.; Landmann/Rohmer/Eyermann/Fröhler, § 24 Anm.19.

³⁵⁴ Vgl. Fuhr, aaO.

Einen ganz anderen, davon unabhängigen Aspekt betrifft die Frage, ob eine Verordnung, die unter Verletzung der Anhörungspflicht ohne Anhörung des Konjunkturrats ergangen ist, gültig ist. Das Argument, das Stern dafür ins Feld führt³⁵⁵, vermag nicht zu überzeugen. Aus der Tatsache, daß der Konjunkturrat ein beratendes und empfehlendes, aber kein entscheidendes Organ sein soll, kann kein zwingender Schluß auf eine bestimmte Rechtsfolge bei Verletzung der Anhörungspflicht gezogen werden. Die Ungültigkeit der Verordnung wäre ja nicht die Folge einer Entscheidung des Konjunkturrats³⁵⁶, sondern die Folge eines Verstoßes gegen das vorgeschriebene Erlassverfahren. Der Einfluß der Nichtanhörung auf die Gültigkeit der Verordnung kann also nicht mit dem Einfluß des Konjunkturrats auf den Inhalt der Verordnung gleichgesetzt werden.

Zu dem Problem, welche Auswirkung die Verletzung von Anhörungspflichten auf den Rechtsakt hat, bei dessen Erlass die Anhörung stattfinden sollte, hat sich noch keine einheitliche Meinung gebildet. Teils wird Fehlerhaftigkeit bzw. Nichtigkeit angenommen³⁵⁷, teils wird

³⁵⁵ In: Stern:Münch, S.164,

³⁵⁶ So aber Stern, aaO.

³⁵⁷ Vgl. BVerfGE 10, S.221(226); BVerwG DÖV 1962 S.146 (zu § 14 GastG); OVG Berlin DÖV 1952, S.442; Fuhr, § 24 Anm.3 (zu § 14 GastG); BVerwGE 11, S.195 (zu § 35 GewO); Landmann/Rohmer/Evermann/Fröhler, § 35 Rdnr.103. Die hier angeführten Muster aus dem Bereich des Verwaltungsverfahrens sind zwar nicht ohne weiteres in den Bereich der Regierungshandlungen, in dem sich der Konjunkturrat bewegt, übertragbar. Da sie sich aber auf das übergreifende Problem der Geltungsvoraussetzungen von Rechtsquellen zurückführen lassen, erscheint ein Vergleich legitim.

von Folgenlosigkeit des Verstoßes ausgegangen³⁵⁸. Als Argument für die Folgenlosigkeit wird vor allem der instruktionelle Charakter der Anhörung bei dem jeweiligen Erlaßverfahren hervorgehoben³⁵⁹.

Dieser ist aber für das Anhörungsverfahren des § 18 Abs.2 S.2 StabG gerade nicht bestimmend. Die Anhörung soll nicht in erster Linie eine fachliche Entscheidungshilfe für die Bundesregierung darstellen, sondern hauptsächlich den Ländern Gelegenheit geben, ihre Interessen zu vertreten. Dies wird daraus ganz deutlich, daß von der Einführung einer qualifizierten Mehrheit für die Zustimmung des Bundesrates bei Verordnungen nach § 15 u.a. nur deswegen abgesehen wurde, weil die Länder gemäß § 18 StabG bereits im Vorbereitungsstadium der Konjunkturausgleichsrücklagen Einfluß auf die Verordnung der Bundesregierung nehmen können³⁶⁰. Wenn man berücksichtigt, daß es sich bei den Verordnungen nach den §§ 15, 19 und 20 StabG um sehr weitgehende Eingriffe in die Handlungsfähigkeit der Länder handelt, erscheint es zumindest als äußerst fraglich, ob der Gesetzgeber zum Ausgleich tatsächlich nur eine sanktionslose Anhörungsverpflichtung einführen wollte.

³⁵⁷ Dies gilt besonders im Fall des § 24 GewO, in dem die Anhörung wie bei § 18 Abs.2 S.2 StabG einer Rechtsverordnung der Bundesregierung vorgeschaltet ist.

³⁵⁸ Vgl. Landmann/Rohmer/Eyermann/Fröhler, § 24 Rdnr.18 (zu §§ 24, 120 e und 142 GewO); Fuhr, § 24 Anm.3 (zu §§ 24, 120 e und 142 GewO).

³⁵⁹ Vgl. Fuhr, § 24 Anm.3; Landmann/Rohmer/Eyermann/Fröhler, § 120 e Rdnr.15.

³⁶⁰ Vgl. Schriftlicher Bericht des Ausschusses für Wirtschaft und Mittelstandsfragen, zu BT-Drs.V/1678, S.7.

Vor diesem Hintergrund gewinnt die Tatsache, daß die Anhörung nach § 18 Abs.2 S.2 StabG Teil des Erlassverfahrens der erwähnten Verordnungen ist, ein besonderes Gewicht. Zu den formellen Erfordernissen der Rechtsgeltung einer geschriebenen Rechtsquelle gehört außer der Zuständigkeit des erlassenden Organs auch ein ordnungsgemäßes Verfahren, gegebenenfalls unter zuständigkeitsgemäßer Beteiligung anderer Organe³⁶¹. Grundsätzlich muß demnach bei Verstoß gegen eine derartige Beteiligungspflicht die Nichtigkeit der Rechtsquelle angenommen werden. Da § 18 Abs.2 S.2 StabG die Annahme einer Ausnahme nicht nahelegt, ist von der Regel auszugehen: Verordnungen, die unter Verletzung der Anhörungspflicht zustandekommen, sind nichtig.

2. Faktische Bedeutung der Anhörung

Das Anhörungsverfahren ist als Koordinierungsmittel nicht sehr bedeutend. Das liegt weniger am Instrument der Anhörung, als daran, daß über die zugrundeliegende Materie - Konjunkturausgleichsrücklagen und Kreditlimitierung - nicht jeder Gebietskörperschaft eigene Entscheidungsbefugnisse zustehen, sondern der Bund letztlich allein entscheidet. Der Einfluß der Länder auf diese Entscheidung erfolgt vorwiegend über den Bundesrat, in dem eine Mehrheit der Länderregierungen der Rechtsverordnung der Bundesregierung zustimmen müssen.

Die Bedeutung der Anhörung liegt mehr auf dem Gebiet der Interessenwahrung. Der Konjunkturrat ergänzt hier die Einwirkungsmöglichkeit des Bundesrats insoweit, als die Bundesregierung auch die Meinung einer Minderheit der Länder, die im Bundesrat überstimmt werden könnte, sowie die Meinung der Gemeindevertreter zur Kenntnis nehmen muß. Außerdem wird der Konjunkturrat

³⁶¹ Vgl. Wolff, Verwaltungsrecht I, S.144.

bereits in einem früheren Stadium des Erlaßverfahrens beigezogen, was den Effekt der Einflußnahme vergrößern kann. Schließlich wird bei der Anhörung des Konjunkturrats wohl auch eine gewisse Vorentscheidung über die Zustimmung des Bundesrats zu der Verordnung fallen, da die Länder im Bundesrat in der Regel diesselbe Meinung vertreten werden wie im Konjunkturrat.

IV. Aufstellung des Zeitplans für die Inanspruchnahme des Kapitalmarkts, Festlegung von Kreditbedingungen

Gemäß § 20 Abs.1 Nr.2 StabG kann in einer Kreditlimitierungsverordnung der Bundesregierung vorgesehen werden, daß Kredite bestimmter Art und Höhe nur nach Maßgabe eines Zeitplans und nur unter Einhaltung von Kreditbedingungen aufgenommen werden dürfen. Diese Bestimmung ist die notwendige Ergänzung zur Festlegung von Höchstbeträgen bei der Beschaffung von Krediten durch die öffentlichen Haushalte (§ 20 Abs.1 Nr.1 StabG), da nur so ein "run" auf den Kapitalmarkt unmittelbar nach der Kreditbegrenzung verhindert werden kann, welcher der beabsichtigten Beruhigung des Kreditmarktes zuwiderliefe³⁶². Die Aufstellung des Zeitplanes und der Kreditbedingungen hat das StabG in § 22 Abs.1 dem Konjunkturrat übertragen.

1. Rechtliche Bedeutung dieser Befugnisse

a) Verfahren und Entscheidungsspielraum

Die Aufstellung des Zeitplanes nimmt der Konjunkturrat vor. Ist dabei Übereinstimmung (Einstimmigkeit) erzielt worden, so kann ihn der Bundeswirtschaftsminister für verbindlich erklären. Diese Erklärung steht in seinem Ermessen³⁶³. Ist keine Übereinstimmung erzielt worden,

³⁶² Vgl. Möller, StabG, § 22 Rdnr.2; Stern, in:Stern/Münch, S.171.

so kann der Bundeswirtschaftsminister mit Zustimmung des Bundesrats selbst einen Zeitplan feststellen (§ 22 Abs. 2 StabG).

Problematisch ist, ob dieses Verfahren auch auf die Festlegung von Kreditbedingungen Anwendung findet. Die Antwort auf diese Frage hängt davon ab, ob die Kreditbedingungen Bestandteil des Zeitplans nach § 22 Abs.2 StabG sind oder nicht, denn nach dieser Vorschrift betrifft das erwähnte Verfahren nur den Zeitplan, Kreditbedingungen werden nicht erwähnt.

Nach Möller sind die Kreditbedingungen nicht Bestandteil des Zeitplanes. Zur Begründung wird angeführt, daß in § 20 Abs.1 Nr.2 StabG Kreditbedingungen und Zeitplan ausdrücklich nebeneinander erwähnt werden³⁶⁴. Außerdem wird auf den Willen des Gesetzgebers verwiesen, der eine Fixierung der Kreditbedingungen im Verordnungswege vermeiden wollte, da sich der Markt erfahrungsgemäß an veröffentlichten Zinssätzen orientiert³⁶⁵.

Diese Argumente können nicht überzeugen. Gegen das Argument aus dem Wortlaut spricht, daß der gleiche Wortlaut, sogar in unmittelbarem Zusammenhang mit der fraglichen Textstelle, in § 22 Abs.1 StabG augenscheinlich davon ausgeht, daß die Bedingungen Bestandteil des Zeitplans sind³⁶⁶. Die Kreditbedingungen werden, nur durch ein Semikolon abgetrennt, in § 22 Abs.1 S.2 StabG erwähnt, der den Inhalt des Zeitplans beschreibt.

³⁶³ Vgl. Möller, StabG, § 22 Rdnr.5.

³⁶⁴ Möller, StabG, § 22 Rdnr.4.

³⁶⁵ Möller, StabG, § 22 Rdnr.5a.

³⁶⁶ So auch Wilke, in: AöR 93, 1968, S.292.

Das Argument, daß der Gesetzgeber die Fixierung von Zinssätzen im Verordnungswege vermeiden wollte, trifft ebenfalls nicht ganz. Die vom Wirtschaftsausschuß abgelehnte Festsetzung von Kreditbedingungen im Verordnungswege betraf nur die sog. Kleinkredite des § 22 Abs.4 StabG³⁶⁷. Für die in der Limitierungsverordnung enthaltenen Kredite aber bestimmt § 20 Abs.1 Nr.2 StabG, daß zwingend vorgeschrieben werden kann, daß sie "nur" unter Einhaltung von Kreditbedingungen aufgenommen werden "dürfen".

Auch wenn man jedoch, wie Möller, davon ausgeht, daß eine Rechtspflicht zur Einhaltung von Kreditbedingungen im StabG nicht vorgesehen sei³⁶⁸, kann man sich nicht auf einen generellen Willen des Gesetzgebers berufen, Ankündigungseffekte als Folge der Festsetzung von Höchstzinssätzen zu vermeiden. Der Markt wird sich von der - unstreitig möglichen - unverbindlichen Festlegung³⁶⁹ der Kreditbedingungen im Konjunkturrat genauso beeinflussen lassen, wie von einer rechtsverbindlichen.

Unklar bleibt nach dieser Interpretation allerdings immer noch, warum im Zeitplan gemäß § 22 Abs.1 S.2 StabG Reihenfolge und Höhe der Kreditaufnahme vom Konjunkturrat festzulegen "sind", während die Bedingungen festgelegt werden "können". Nach Möller ist es dadurch einzig ins Ermessen des Konjunkturrats gestellt, ob durch eine freiwillige Abstimmung seiner Mitglieder Höchstzinssätze festgelegt werden³⁷⁰ - aus dieser Sicht ein weiteres Argument gegen eine Verbindlichkeitserklärung der Kreditbedingungen. Wilke dagegen sieht einen Widerspruch zwischen diesem Ermessen des Konjunkturrats und der Befugnis des Ordnungsgebers nach § 20 Abs.1 Nr.2 StabG

³⁶⁷ Vgl. BT-Drs. zu V/1678 S.9.

³⁶⁸ Möller, StabG, § 22 Rdnr.5a.

³⁶⁹ Siehe dazu unten, S. 159.

³⁷⁰ Möller, § 22 Rdnr.5a.

verbindlich zu bestimmen, daß Kreditbedingungen eingehalten werden müssen³⁷¹. Diesen Widerspruch versucht er durch berichtigende Auslegung zu lösen, indem er das Ermessen des Konjunkturrats beseitigt³⁷².

Diese berichtigende Auslegung ist aber nicht erforderlich, da das Gesetz durch seine Formulierung dem Konjunkturrat kein Ermessen einräumen wollte. Dies ergibt sich aus folgendem.

Akut werden könnte die Fragestellung Ermessen oder Pflichtentscheidung nur, wenn der Konjunkturrat nicht dem Auftrag der Kreditlimitierungsverordnung entspräche und keine Kreditbedingungen festlegte. Zwei Fallgestaltungen sind hier denkbar:

Der Normalfall ist, daß der Konjunkturrat seinem Auftrag nicht nachkommen kann, weil in der Beratung keine Übereinstimmung erzielt wird. In diesem Fall könnte man keinesfalls von einer Ermessensentscheidung des Konjunkturrats sprechen, da keine willentliche Entscheidung vorliegt, sondern nur als Folge der Beratung das Abstimmungsergebnis, daß kein übereinstimmender Wille vorhanden ist. Die berichtigende Auslegung dahingehend, dem Konjunkturrat die Pflicht zur Festlegung der Bedingungen aufzuerlegen, ist bei dieser Fallgestaltung sinnlos; eine übereinstimmende Festlegung hat sich ja gerade als unmöglich erwiesen. Auch im Falle des § 22 Abs.1 S.2 1.Halbsatz StabG, den Wilke und Möller als Normierung einer Pflichtentscheidung ansehen, kann der Konjunkturrat nicht zu einer Entscheidung gezwungen werden. Es entscheidet bei Uneinigkeit statt dessen ersatzweise der Bundeswirtschaftsminister mit Zustimmung des Bundesrats (§ 22 Abs.2 StabG). Das gleiche Verfahren setzt nach der hier vertretenen Auffassung ein, wenn

³⁷¹ Wilke, aaO, S.293.

³⁷² Wilke, aaO.

über die Bedingungen Uneinigkeit besteht³⁷³.

Der andere denkbare Fall ist ein Extremfall: Der Konjunkturrat kommt seinem Auftrag aus der Kreditlimitierungsverordnung nicht nach, weil er einstimmig den Auftrag zur Festlegung von Kreditbedingungen ablehnt. Hier nur kann die Frage Ermessen oder Pflichtentscheidung relevant werden. Ermessen für den Konjunkturrat könnte bedeuten, daß ihm die Befugnis zusteht, die Festlegung von Kreditbedingungen zu verweigern. Das hätte zur Folge, daß keine Kreditbedingungen festgelegt würden, obwohl nach der Limitierungsverordnung die erwähnten Kredite nur unter Beachtung von Kreditbedingungen aufgenommen werden dürfen³⁷⁴. Da ein ersatzweiser Erlaß nach § 22 Abs.2 StabG wegen "Übereinstimmung" im Konjunkturrat nicht möglich ist, wäre die Blockierung der Kreditaufnahme die Folge.

Diese Auslegung des Gesetzes ist jedoch nicht vertretbar. Gegen sie spricht, daß sie nur für eine Fallkonstellation sinnvoll sein kann, die äußerst unwahrscheinlich ist: Die im Konjunkturrat vertretenen Bundesminister und sämtliche Länderminister müßten sich ohne Ausnahme gegen eine von der Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrats für erforderlich gehaltene Regelung wenden. Weiter spricht dagegen, daß das Ge-

³⁷³ Diese Zusammenhänge übersieht Wilke, aaO. Er scheint demgegenüber davon auszugehen, daß die Kreditlimitierungsverordnung das "Ob" der Kreditbedingungen regelt, der Konjunkturrat aber letztverbindlich das "Wie". Derartige Befugnisse würden aber der Intention des Gesetzgebers, dem Konjunkturrat keine Entscheidungsbefugnisse zu geben, eklatant widersprechen.

³⁷⁴ Auf diesen Widerspruch weist Wilke, aaO, mit Recht hin.

setz kaum die Konsequenz der völligen Blockierung der Kreditaufnahme begrüßen würde. Drittens hätte das Gesetz unmißverständlich formuliert, wenn es dem Konjunkturrat tatsächlich die ungewöhnliche Befugnis hätte geben wollen, die in der Verordnung vorgesehene Festlegung von Kreditbedingungen zu verweigern.

Aus alledem ergibt sich, daß das Gesetz die zuletzt behandelte Fallkonstellation überhaupt nicht in § 22 StabG regelt, da es sie nicht in Betracht gezogen hat. Die Verpflichtung des Konjunkturrats, wenigstens den Versuch zu machen, die Kreditlimitierungsverordnung in dem von ihr verfolgten Sinn zu ergänzen und zu versuchen, sowohl Reihenfolge und Höhe als auch Bedingungen der Kredite festzulegen, wird vielmehr stillschweigend vorausgesetzt.

Die Formulierungen des Gesetzes: "Reihenfolge und Höhe der Kreditaufnahme "sind...festzulegen" und Kreditbedingungen "können" festgelegt werden" bezeichnen somit nicht das eine Mal eine Pflichtentscheidung und das andere Mal eine Ermessensentscheidung, sondern sie beschreiben nur, mit allerdings mißverständlichen Worten, das "rechtliche Können" des Konjunkturrats, also den Inhalt, den ein von ihm aufgestellter Zeitplan haben kann.

Die Wortwahl deutet dabei auf einen Unterschied ganz anderer Art hin: Reihenfolge und Höhe der Kredite gehören zu den konstitutiven Merkmalen eines Zeitplanes, nicht aber die Festlegung von Kreditbedingungen. So weist der Gesetzgeber auch auf seine Intention hin, "eine Festsetzung von Kreditbedingungen wegen der damit verbundenen Problematik nur in besonderen Ausnahmefällen" in Betracht zu ziehen³⁷⁵.

³⁷⁵ Stellungnahme des Bundesrats zu der auf seinen Vor-

Nach § 22 Abs.2 StabG kann nur ein vom Konjunkturrat in Übereinstimmung aufgestellter Zeitplan für verbindlich erklärt werden. Dies bedeutet jedoch keine Ausnahme von dem oben³⁷⁶ entwickelten Grundsatz, daß Verlautbarungen des Konjunkturrats auch mehrheitlich beschlossen werden können. Theoretisch könnte auch eine Mehrheit der Mitglieder des Konjunkturrats einen Zeitplan aufstellen. Dieser könnte jedoch nicht für verbindlich erklärt werden, so daß der Bundeswirtschaftsminister mit Zustimmung des Bundesrats einen eigenen, verbindlichen Zeitplan aufstellen müßte. Die Einstimmigkeit ist somit nicht eine Voraussetzung des Zeitplanes, sondern seiner Verbindlichkeitserklärung.

b) Rechtsnatur des Zeitplans vor der Verbindlichkeitserklärung

Die Aufstellung des Zeitplanes durch den Konjunkturrat wird zum Teil als "zusammengefaßtes Genehmigungsverfahren, das von den Betroffenen selbst gestaltet wird" bezeichnet³⁷⁷. Die Verwendung dieses Begriffs ist jedoch verschleiern und irreführend, da - mit Ausnahme des Bundeswirtschaftsministers - jedem der im Konjunkturrat Mitwirkenden eine Entscheidung nur für seine eigene Kreditaufnahme zusteht, für diese aber eine Selbstgenehmigung überflüssig ist.

In Wirklichkeit handelt es sich bei der Festlegung des Zeitplans um nichts anderes, als die rechtlich unverbindliche Zusammenfassung des Beratungsergebnisses eines Koordinierungsgesprächs. Die rechtliche Unver-

³⁷⁵ schlag zurückgehenden Vorschrift, BT-Drs.V/890, S.26.

³⁷⁶ Siehe S.145.

³⁷⁷ Vgl. Möller, StabG § 22 Rdnr.3; Stachels, S.85; beide im Anschluß an den Rechtsausschuß des BT, 19. Sitzung vom 12.10.1966, Protokoll S.4 ff.

bindlichkeit ergibt sich eindeutig aus der Tatsache, daß der Zeitplan vom Bundesminister für Wirtschaft für verbindlich erklärt werden kann (§ 22 Abs.2 StabG)³⁷⁸. Der Gesetzgeber wollte also auch hier nicht von seinem Grundsatz abgehen, dem Konjunkturrat keine Entscheidungsfunktionen zu übertragen. Da die Rechtsverbindlichkeit fehlt, bleibt nur die Verlautbarung eines Aktionsprogramms in einem Communiqué übrig, das allerdings faktisch sofort wirksam wird, da die Beteiligten sich in der Regel an ihre Erklärung halten werden.

Was die Beteiligung des Konjunkturrats anbelangt bringt der Zeitplan also keine neue Aktionsform ins Spiel; er läßt sich völlig mit der Aktionsform der Empfehlung oder Entschließung gleichsetzen.

c) Rechtsnatur des Zeitplanes nach der Verbindlichkeits-
erklärung

Die Rechtsnatur des Zeitplanes ändert sich jedoch, wenn er vom Bundesminister für Wirtschaft in seinen Willen aufgenommen und gemäß § 22 Abs.2 StabG für verbindlich erklärt wird. Ob er dann als Verwaltungsakt oder Verordnung zu qualifizieren ist, ist umstritten. Mit Möller³⁷⁹ ist davon auszugehen, daß diese Frage nicht vom Gesetzeswortlaut her zu entscheiden ist, sondern von der konkreten Ausgestaltung des jeweiligen Zeitplanes abhängt.

Die Festlegung von Höhe, Zeitpunkt und Bedingungen (z.B. Zinssatz) der Kreditaufnahme kann sowohl konkret auf Einzelfälle bezogen die Modalitäten bestimmter Kredite regeln, als auch abstrakt-generell das Verhalten

³⁷⁸ Allg. Meinung; vgl. Möller, StabG § 22 Rdnr.5; Stern, StabG, S.174.

³⁷⁹ StabG, § 22 Rdnr.6.

bei der Kreditaufnahme normieren³⁸⁰. Gewichtige Gründe sprechen jedoch dafür, daß die §§ 22, 20 StabG nur die Befugnis zum Erlaß von Zeitplänen verleihen wollen, die konkrete Einzelfallregelungen bringen, also Verwaltungsakte sind.

Erstens wurde bereits bei den Beratungen zum StabG der Zeitplan als Verwaltungsakt angesehen³⁸¹. Zweitens deutet die Befristung auf drei Monate darauf hin, daß dem Gesetzgeber eine Aufzählung ganz konkreter Anleihen oder Scheindarlehen, bestimmt nach Höhe, Emissionszeitpunkt und eventuell auch Zinsbedingungen, vorschwebte. Drittens können nach Art.109 Abs.4 S.2 GG Ermächtigungen zum Erlaß von Rechtsverordnungen zur Durchführung von Kreditlimitierungen nur der Bundesregierung, nicht einem Einzelminister erteilt werden. Da diese Vorschrift dem Art.80 Abs.2 S.1 GG als Spezialregelung vorgeht, wäre die in § 22 Abs.2 StabG enthaltene Delegation auf den Bundeswirtschaftsminister verfassungswidrig, soweit sie zum Erlaß von Rechtsverordnungen ermächtigen würde³⁸². Verfassungskonform ausgelegt kann § 22 Abs.2 StabG also nur die Befugnis zum Erlaß von Zeitplänen in Form von Verwaltungsakten enthalten³⁸³.

³⁸⁰ A.A. (nur abstrakt-generelle Regelung möglich): Stern, in: Stern/Münch, S.174; Wilke, in: AÖR 93, 1968, S.294; (nur konkret-individuelle Regelung möglich): Stachels, S.85.

³⁸¹ Stellungnahme des Bundesrats zum Regierungsentwurf, BT-Drs. V/890 S.27.

³⁸² Vgl. Möller, StabG § 22 Rdnr.6.

³⁸³ Die verfassungskonforme Auslegung, die Möller, aaO, vorschlägt, soweit der Zeitplan als Rechtssatz ausgestaltet würde, habe die Bundesregierung an Stelle des Bundeswirtschaftsministers die Befugnis zur

2. Faktische Bedeutung der Zeitpläne

Die tatsächliche Bedeutung der Aufstellung von Zeitplänen gemäß § 22 StabG, also nach Erlass einer Kreditlimitierungsverordnung, erschöpft sich nicht in der Mitwirkung des Konjunkturrats an einem Verwaltungsakt des Bundeswirtschaftsministers. Zwar ist auch diese Einflußnahme für die ausgewogene Berücksichtigung des Kreditbedarfs aller öffentlichen Haushalte nicht zu unterschätzen. In der Praxis wird jedoch die tatsächliche Bindungswirkung der Übereinkunft im Konjunkturrat so stark sein, daß der Einsatz der rechtlichen Bindungsmöglichkeit durch den Bundeswirtschaftsminister überflüssig ist. Dies ist vor allem die Folge eines bei allen Beteiligten gleich starken Interesses an der günstigen und konkurrenzfreien Placierung ihrer Anleihen. Positiven Einfluß auf die Koordinierungsbereitschaft wird hier allerdings auch die im Hintergrund stehende alleinige Regelungsbefugnis des Bundeswirtschaftsministers ausüben.

Praktisch noch bedeutsamer - zumindest was ihre Häufigkeit betrifft - sind die Zeitpläne, die der Konjunkturrat außerhalb von § 22 StabG und ohne Kreditlimitierungsverordnung aufstellt. Wie bereits dargelegt, ist die Aufstellung eines Zeitplanes materiell nicht anders zu bewerten, als die Zusammenfassung der Beratungsergebnisse in Form von Empfehlungen oder Entschlüssen. Die empfehlungsweise Aufstellung von Zeitplänen ist also ohne die Sondervorschrift des § 22 StabG durch die allgemeine Aktionsform "Beratung" noch gedeckt³⁸⁴. Der Konjunktur-

³⁸³ Verbindlichkeitserklärung, läßt sich wohl kaum noch als "Auslegung" bezeichnen.

³⁸⁴ A.A. anscheinend Möller, StabG, § 22 Rdnr.2: "Dem Konjunkturrat ist damit zusätzlich zu der Beratungsfunktion nach § 18 eine weitere Aufgabe zugewiesen worden."

rat (Kreditfragen) stellt derartige Zeitpläne in ziemlich regelmäßiger Folge auf, wobei das allgemeine Interesse an der Einhaltung die Reihenfolge aller wichtigen öffentlichen Anleihen praktisch verbindlich macht³⁸⁵.

V. Zusammenfassung und Kritik

Gemeinsames Charakteristikum aller Aktionsformen des Konjunkturrats ist ihre rechtliche Unverbindlichkeit. Die letzte Entscheidung über konjunkturpolitische Maßnahmen liegt somit bei den Regierungen des Bundes und der Länder, deren Vertreter an den Beratungen des Konjunkturrats teilgenommen haben. Daß keine Entscheidung getroffen werden kann, hat zur Folge, daß es erst recht auch keine Überstimmung von Minderheiten geben kann. Koordiniert kann also nur werden, soweit und solange Übereinstimmung herrscht, was einer Beschränkung auf das "kleinste gemeinsame Vielfache" gleichkommt - eine Tatsache, die vor allem von wirtschaftswissenschaftlicher Seite für unbefriedigend gehalten wird³⁸⁶.

Voll wirksam in Richtung Koordination ist aber die Informationswirkung, die von den Aktionsformen ausgeht. Dabei besteht zwar keine Informationspflicht - § 17 StabG gilt nicht speziell für den Konjunkturrat, sondern ganz allgemein für Bund und Länder - doch werden die Beteiligten hier in der Regel freiwillig die

³⁸⁵ Nach Auskunft des Bundesministeriums für Wirtschaft und Finanzen an den Verfasser vom 5.10.1972 sind bisher die Zeitpläne "von den Betroffenen - mit wenigen Ausnahmen - grundsätzlich eingehalten worden".

³⁸⁶ Vgl. Weller, S.111 f.; Oberhauser, S.116.

Gelegenheit nutzen, da sie sich ohnehin in irgendeiner Weise Auskunft geben müssen. Die Information - Grundbedingung jeder Koordinierung - wird dabei durch die Besetzung des Gremiums mit höchsten Repräsentanten der Gebietskörperschaften optimiert, so daß ein unbewußtes Aneinandervorbeiregieren praktisch ausgeschaltet ist. Der Sachverstand der Mitglieder wird hier sicher hilfreich sein, wenngleich der Konjunkturrat dadurch noch nicht zu einem Sachverständigengremium wird³⁸⁷.

Gemeinsam ist allen Aktionsformen auch ein gewisser heilsamer Zwang, die Interessen des anderen und des übergeordneten Ganzen zu bedenken.

Unter diesen Umständen stellt eine Verlautbarung, die Ausdruck einer gemeinsamen Überzeugung des Konjunkturrats ist, in der Regel eine Vorentscheidung für das Verhalten von Bund und Ländern dar, einerlei ob jene in der Form einer Empfehlung, Entschließung oder eines Zeitplanes ergeht.

Ziemlich wirkungslos ist der Konjunkturrat jedoch in bezug auf eine Koordinierung der Kommunen. Da seine Aktionsformen auf der Prämisse beruhen, daß eine gemeinsame Diskussion der Entscheidungsträger zu einer für das gemeinsame Interesse bestgeeigneten gemeinsamen Verhaltensweise führen wird, war eine wirkliche

³⁸⁷ Dazu fehlt es an der Zielsetzung, sich über das Gremium den Sachverstand nutzbar zu machen. Die Mitglieder des Konjunkturrats gehören diesem nicht als Sachverständige, sondern als Vertreter der Regierungen, also als Entscheidende an. A.A. Stern, in: Stern/Münch, S.165: "...der Konjunkturrat (ist) eine Kombination von Sachverständigengremium und gebietskörperschaftlichem interessenwahrendem Konsultativorgan."

Einbeziehung der Kommunen (angesichts der Zahl der Entscheidungsträger) in diese Koordinierungsmechanik von vornherein unmöglich.

Mit dem Scheitern der Übertragung von Kooperations-techniken aus dem Bund-Länder-Verhältnis bleibt der Bund somit auf die Steuerungsinstrumente des StabG (§§ 19, 20) und auf Dotationsauflagen beschränkt³⁸⁸. Die Länder haben darüberhinaus die Möglichkeit, durch ihre Befugnis, Kommunalrecht zu setzen, die Kommunen durch den Erlass von 'Landesstabilitätsgesetzen' noch weiter in die staatliche Konjunkturpolitik einzubeziehen³⁸⁹. Doch können auch sie die kommunale Selbstverwaltung und damit die grundsätzlich freie Disposition der Gemeinden über ihre Haushalte nicht aufheben. Das Dilemma zwischen vertikaler Gewaltenteilung und den Erfordernissen der Konjunkturpolitik ist somit, was die Kommunen betrifft, auch durch die Bildung des Konjunkturrats nicht gelöst worden. Eine gewisse Milderung ist jedoch dadurch erreicht worden, daß bei Entscheidungen im Kernbereich kommunaler Eigenzuständigkeiten (z.B. bei Aufstellung des Gemeindehaushalts) eine einstimmige Empfehlung des Konjunkturrats auf Grund ihres sachlichen und politischen Gewichts ein unübersehbares Datum darstellt, das zur Rücksichtnahme und mindestens zur Auseinandersetzung zwingt.

Einen Sonderfall der Aktionsformen des Konjunkturrats stellt das Anhörungsrecht dar. Hier findet nicht die

³⁸⁸ Auch Elsner, in: DÖV 1968, S.522, rechnet die "Mitgliedschaft" im Konjunkturrat offensichtlich nicht zu den Instrumenten für die Integrierung der Gemeindehaushalte in die konjunkturpolitische Strategie.

³⁸⁹ Vgl. Dickertmann/Siedenberg, in: AfK 1971, S.274 ff. zu einer entsprechenden Vorlage für Niedersachsen.

vorentscheidende Abstimmung mehrerer Entscheidungsträger statt, sondern die interessenwahrende Konsultation der Betroffenen durch den Entscheidenden.

Alles in allem machen seine Aktionsformen den Konjunkturrat zu einem Forum des Interessen-Clearings und der freiwilligen Koordinierung. Die Freiwilligkeit ist dabei allerdings durch die Ausgestaltung als "formelle Koordinierung"³⁹⁰ mittels gesetzlicher Institutionalisierung und die Teilnahmepflicht, d.h. den Zwang zum Koordinierungsversuch, beschränkt auf die letzte Entscheidung. Auf der Skala der Intensitätsgrade der Koordinierung, die von der losesten Form der bloßen Kommunikation bis zur Zwangskoordinierung geht³⁹¹, halten die Koordinierungsformen des Konjunkturrats somit etwa die Mitte. Sie lassen ihn so als durchaus befähigt erscheinen, im Normalfall seine Koordinierungsaufgabe, wenigstens was Bund und Länder betrifft, zu lösen. Aus dem Blickwinkel der Effektivität bleibt allerdings auch hier der Vorbehalt bestehen, daß bei Dezentralisierung des Entscheidungsprozesses jede Form der Koordinierung die Unverträglichkeiten der Planungen und Einzelentscheidungen lediglich mildern kann, eine Wirtschaftspolitik aus einem Guß also - wenn überhaupt - nur von einer zentralen Instanz betrieben werden kann³⁹².

³⁹⁰ Vgl. oben, S.63 . Die formelle Koordinierung hat gegenüber der informellen, spontanen, regellosen Koordinierung höhere Erfolgchancen: Schneider, Hans K., S.259.

³⁹¹ Vgl. Schneider, Hans K., S.260.

³⁹² Vgl. Krüger, S.97.

B. Aktionsformen des Finanzplanungsrats

I. Beratung

Wie der Konjunkturrat kann auch der Finanzplanungsrat "beraten" im Sinne einen Rat-Haltens. § 51 Abs.2 HGrG erwähnt bei der Aufzählung der Aufgabenbereiche diese Aktionsform zwar nicht, setzt sie aber stillschweigend voraus. Dies ergibt sich daraus, daß der Finanzplanungsrat gemäß § 51 Abs.2 S.1 HGrG Empfehlungen geben kann, eine Aktionsform, die ohne vorangegangene Beratung sinnlos ist. Absatz 3 der Vorschrift erwähnt denn auch in diesem Zusammenhang nebenbei die Beratung als Aktionsform.

Zur Bedeutung dieser Aktionsform kann auf die Ausführungen zum Konjunkturrat verwiesen werden, die sinngemäß auch für die Beratungen des Finanzplanungsrates gelten. Besonders betont werden soll dabei, daß auch für die Mitglieder des Finanzplanungsrats eine Pflicht zur Teilnahme an den Beratungen besteht. Die Argumentation (Koordinierungszweck, gesetzliche Institutionalisierung) läuft auch insoweit parallel zur Argumentation beim Konjunkturrat.

II. Empfehlungen

Gemäß § 51 Abs.2 S.1 HGrG gibt der Finanzplanungsrat Empfehlungen für eine Koordinierung der Finanzplanungen des Bundes, der Länder und der Gemeinden und Gemeindeverbände. Rechtlich sind die Empfehlungen zwar unverbindlich, tatsächlich aber von erheblichem politischem Gewicht³⁹³. Die Mitglieder des Finanzplanungsrats auf Bund- und Länderseite, die ihm gerade in ihrer Eigenschaft als Bundes- oder Länderfinanzminister (bzw. Wirtschaftsminister) angehören, würden ihre politische Glaub-

³⁹³ Möller, StabG, Anhang zu § 18 (§ 51 HGrG), Rdnr.3;

würdigkeit verlieren, wenn sie sich an von ihnen miterlassene Empfehlungen ohne Grund nicht hielten.

Was die Koordinierungswirkung der Empfehlungen auf die Finanzplanungen der Kommunen betrifft, so ist auch hier, wie beim Konjunkturrat, zu berücksichtigen, daß die eigentlichen kommunalen Planungsträger nicht an den Empfehlungen mitwirken. Die als Gemeindeinteressenvertreter fungierenden Vertreter der kommunalen Spitzenverbände haben auf die konkrete kommunale Finanzplanung über die Spitzenverbände nur allgemein beratenden Einfluß. Eigene Ansichten der einzelnen Kommune sind in die Empfehlungen des Finanzplanungsrates nicht eingeflossen, eine daraus resultierende politische Bindung entfällt somit. Das bedeutet, daß der Einfluß der Empfehlungen auf die einzelnen Sachbereiche der kommunalen Finanzplanung gering bleiben wird.

Etwas anderes gilt allerdings für die volks- und finanzwirtschaftlichen Grundannahmen, die der Finanzplanungsrat ermittelt. Die Kommunen werden diese ihren Finanzplänen schon deshalb zugrundelegen, weil sie selbst weder den bürokratischen Apparat, noch die Aufgabe haben, volks- oder finanzwirtschaftliche Zielprojektionen zu entwerfen. Allein das sachliche und politische Gewicht der Empfehlungen wird somit zu einer Koordination der Prämissen der Finanzplanungen auch im kommunalen Bereich führen.

Adressat der Empfehlungen können die Bundesregierung, die Länderregierungen, die Gemeinden und Gemeindeverbände sein, sowie die in § 52 HGrG genannten Einrichtungen (Sondervermögen, Eigenbetriebe und ähnliches)

393 Zu Rechtsnatur und Wesen der Empfehlung, siehe oben, S.140 ff.

deren voraussichtliche Einnahmen und Ausgaben in den Finanzplänen der Gebietskörperschaften nicht enthalten sind³⁹⁴. Dies ergibt sich aus dem Zweck des § 51 HGrG und dem Wesen der Empfehlung. Der Koordinierungszweck der Vorschrift erfordert, daß auch alle, deren Finanzplanungen koordiniert werden sollen, von der Empfehlung erreicht werden. Dem Wesen der Empfehlung als kollektivem Verhaltensvorschlag wiederum würde es widersprechen, wenn der Vorschlag nur an die Bundesregierung gerichtet wäre, also an einen Adressaten, der für einen Teil der vorgeschlagenen Maßnahmen überhaupt nicht zuständig ist³⁹⁵.

Nach § 6 der Geschäftsordnung des Finanzplanungsrats sollen die Empfehlungen "grundsätzlich einstimmig" gefaßt werden. Die Bestimmung steht im Einklang mit der hier in bezug auf die Empfehlungen des Konjunkturrats entwickelten Auffassung, daß die mehrheitliche Abfassung von Empfehlungen zulässig sei³⁹⁶. Auch für die Empfehlung des Finanzplanungsrats gilt, daß sie die Zusammenfassung von Meinungen zu einem gemeinsamen Vorschlag ist, ein Communiqué, keine Entscheidung, so daß es nicht sinnwidrig ist, wenn der Finanzplanungsrat z.B.

³⁹⁴ A.A. Möller, StabG, Anhang zu § 18 (§ 51 HGrG), Rdnr.5: "Adressat .. ist das Organ, bei dem der Finanzplanungsrat gebildet ist, nämlich die Bundesregierung." Er setzt sich damit übrigens auch zu seiner eigenen, beim Konjunkturrat vertretenen Ansicht in Widerspruch, wonach Adressat der Ressortminister sei (aaO, § 18 Rdnr.5).

³⁹⁵ Vgl. hierzu auch die Ausführungen zum Adressatenkreis des Konjunkturrats, die sinngemäß auch hier gelten, oben, S.137 ff.

³⁹⁶ Siehe oben, S.145.

zwei Empfehlungen (eine der Mehrheit und eine der Minderheit) abgibt³⁹⁷. Der Koordinierungszweck des § 51 HGrG erfordert es allerdings, wenn irgend möglich eine vollständige Koordinierung, also Einstimmigkeit, herbeizuführen. Dieser Forderung trägt die Geschäftsordnung Rechnung, indem sie vom Grundsatz der Einstimmigkeit ausgeht.

III. Aufstellung einer einheitlichen Systematik der Finanzplanungen

§ 51 Abs.2 S.2 HGrG bestimmt, daß der Finanzplanungsrat eine einheitliche Systematik "aufstellt". Obzwar als Terminus neutral, scheint dieses Wort doch auf eine gewisse rechtliche Verbindlichkeit, etwa im Sinn eines Verordnungsrechts des Finanzplanungsrats hinzudeuten³⁹⁸. Aus verschiedenen Gründen ergibt sich aber, daß auch die Aufstellung der einheitlichen Systematik empfehlungsweise erfolgt, die aufgestellte Systematik also rechtlich unverbindlich ist. Nach der Intention des Gesetzgebers sollte der Finanzplanungsrat nur Empfehlungen aussprechen können³⁹⁹. Auch im Gesetz kommt dies zum Ausdruck, indem die in § 51 Abs.2 S.2 HGrG genannten Spezialaufgaben als Unterarten der Koordinierungsempfehlungen behandelt werden ("dabei"). Die Aufstellung der einheitlichen Systematik erfolgt somit nicht in einer neuen Aktionsform,

³⁹⁷ Als Beispiel für einen gescheiterten Koordinierungsversuch vgl. die 10.Sitzung. Das Minderheitsvotum beschränkt sich allerdings auf die Ablehnung der Mehrheitsempfehlung. Eine eigene Minderheitsempfehlung wurde nicht gegeben.

³⁹⁸ Vgl. auch Piduch, Fpl. Rdnr.2: "Die Aufgabe, ein... gemeinsames Gliederungsschema festzulegen, ist dem Finanzplanungsrat übertragen. .."; "...ferner ist von einer im Finanzplanungsrat zu vereinbarenden einheitlichen Systematik...auszugehen."

sondern durch gewöhnliche Empfehlung⁴⁰⁰.

Tatsächlich ist die Bindungswirkung des einstimmig empfohlenen "Gemeinsamen Schemas" sehr stark. Dies folgt aus der Natur der Empfehlung, deren Bindungswirkung umso größer ist, je weniger Interessengegensätze durch die behandelte Materie aufgerissen werden und je geringer die Vorteile einer Durchbrechung sind⁴⁰¹. Die einheitliche Systematik, die nur den formalen Aufbau der Finanzpläne betrifft, bietet hier so wenig Gründe für eine Nichteinhaltung, daß in der Praxis kein Unterschied zur Bindungswirkung einer Norm besteht⁴⁰².

IV. Ermittlung von Grundannahmen und Schwerpunkten

Keine neue Aktionsform enthalten auch die Aufgaben der Ermittlung von Schwerpunkten für die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben und der Ermittlung einheitlicher volks- und finanzwirtschaftlicher Grundannahmen (§ 51 Abs.2 S.2 HGrG). Die Ermittlung erfolgt im Wege der Beratung. Für die Zusammenfassung der Beratung in einem Communiqué steht die Empfehlung zur Verfügung. In rechtlicher Hinsicht bleibt es somit bei der Unverbindlichkeit dieser Aktionsformen, während tatsächlich eine - je nach Koordinierungsinteresse - mehr oder min-

³⁹⁹ Vgl. BT-Drs.V/3040, S.82.

⁴⁰⁰ Vgl. auch Möller, StabG, Anhang zu § 18 (§ 51 HGrG) Rdnr.3 und § 6 der Geschäftsordnung des Finanzplanungsrats.

⁴⁰¹ Siehe oben, S.148.

⁴⁰² Bezeichnend hierfür die Wortwahl in Finanzbericht 1972, S.173: "Der Finanzplanungsrat verabschiedete ...eine Neufassung des Gemeinsamen Schemas..."

der starke politische Bindungswirkung eintritt. Diese politische Bindung wird sich dabei nicht nur auf die beteiligten Minister erstrecken, sondern - da sie ja als Regierungsmitglieder dem Finanzplanungsrat angehören - auch auf ihre Regierungen. In der Praxis werden daher wesentliche Entscheidungen über die Gestaltung der Finanzpläne von Bund und Ländern bereits bei den Beratungen im Finanzplanungsrat fallen. Der Bund hat dabei die Gelegenheit durch Hinweis auf verschiedene finanzielle Druckmöglichkeiten (Art. 91 a, 104 a GG) Einfluß auf die Entscheidung auszuüben⁴⁰³.

V. Auskunfterteilung

Gemäß § 52 Abs. 1 S. 1 HGrG erteilen Bund und Länder durch ihre Finanzminister dem Finanzplanungsrat die Auskünfte, die er zur Wahrnehmung seiner Aufgaben benötigt.

1. Pflicht zur Auskunfterteilung

Die Vorschrift stellt eine Pflicht zur Auskunfterteilung auf⁴⁰⁴. Dies ergibt sich eindeutig aus dem Wortlaut ("erteilen"). Die Auskünfte können sich dabei auf Materien aus dem gesamten Aufgabenbereich des Finanzplanungsrats beziehen. Ausdrücklich hervorgehoben wurde die Vorlage der jeweils aufgestellten Finanzplanungen (§ 52 Abs. 1 S. 2 HGrG). Verpflichtet zur Auskunfterteilung gegenüber dem Finanzplanungsrat sind nur Bund und Länder⁴⁰⁵, die die erforderlichen Informationen über

⁴⁰³ Vgl. Möller, StabG, Anhang zu § 18 (§ 51 HGrG), Rdnr. 3.

⁴⁰⁴ Allgemeine Meinung; vgl. Möller, StabG, Anhang zu § 18 (§ 52 HGrG), Rdnr. 1 und 2; Piduch, Fpl. Rdnr. 26.

⁴⁰⁵ A.A. Möller, StabG, Anhang zu § 18 (§ 52 HGrG), Rdnr. 2, nach dem "sämtliche öffentlichen Haushalts-

die übrigen Haushaltsträger (Sondervermögen, Eigenbetriebe, Gemeinden) ebenfalls beizubringen haben.

Nach § 17 StabG erteilen Bund und Länder sich gegenseitig die Auskünfte, die zur Durchführung einer konjunkturgerechten Haushaltswirtschaft und zur Aufstellung ihrer Finanzpläne notwendig sind. Piduch nimmt an, daß die Vorschrift bezüglich der Finanzpläne durch die in § 52 HGrG normierte Auskunftspflicht gegenüber dem Finanzplanungsrat überholt sei⁴⁰⁵. Dies ist jedoch nicht der Fall. Die in § 17 StabG festgelegte Auskunftspflicht für Bund und Länder bleibt in vollem Umfang erhalten. § 52 HGrG bringt nicht etwa eine Konkretisierung und Beschränkung dieser Auskunftspflicht dergestalt, daß Auskünfte, die sich auf die Finanzplanungen beziehen, nur noch dem Finanzplanungsrat gegeben werden müßten. Es handelt sich vielmehr um eine zusätzliche Auskunftspflicht gegenüber dem Finanzplanungsrat, deren Erfüllung freilich in der Praxis häufig sonstige Auskünfte zwischen Bund und Ländern überflüssig machen wird.

Die Auskunftspflicht umfaßt nicht nur Informationen aus dem Haushaltsbereich des Bundes und der Länder. Die Länder erteilen auch Auskünfte für ihre Gemeinden und sonstigen kommunalen Körperschaften (§ 52 Abs.2 S.1 HGrG). Damit ist klargestellt, daß weder die vier Gemeindevertreter im Finanzplanungsrat, noch die einzelnen Gemeinden selbst dem Finanzplanungsrat die Auskünfte erteilen.

Weiterhin sind auch Informationen über Sondervermögen und Betriebe der Gebietskörperschaften, sowie über landes- oder bundesunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Rechts in die Auskunftspflicht einbezogen (§ 52 Abs.2 S.2 und Abs.3 HGrG). Für die ge-

⁴⁰⁵ "träger" dem Finanzplanungsrat zur Auskunft verpflichtet sind.

nannten Institutionen der Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände gilt allerdings die Einschränkung, daß die Einbeziehung in die Finanzplanungen und die Beratungen des Finanzplanungsrats erforderlich sein muß (§ 52 Abs.2 S.2 HGrG)⁴⁰⁷. Diese Einschränkung wird zwar nur in Ausnahmefällen vorgenommen werden können, da das Gesetz selbst davon ausgeht, daß die Einnahmen und Ausgaben der genannten Institutionen in die Beratungen des Finanzplanungsrates einbezogen werden "sollen" (§ 51 Abs.3 HGrG), daß die Einbeziehung im Regelfall also erforderlich ist. Dennoch kann der Finanzplanungsrat in begründeten, atypischen Fällen von der Befolgung dieser Sollvorschrift absehen⁴⁰⁸. Ein derartiger Ausnahme-

⁴⁰⁶ Piduch, Fpl. Rdnr.26.

⁴⁰⁷ Diese Einschränkung betrifft also nicht nur die landesunmittelbaren Personen des öffentlichen Rechts, wie Möller, StabG, Anhang zu § 18 (§ 52 HGrG) Rdnr.3 und Piduch, Fpl. Rdnr.26 meinen. Die Erforderlichkeit, auf die § 52 Abs.2 S.2 HGrG abstellt, kann sich nur nach der Bedeutung der fraglichen Finanzmasse richten. Es ist aber nicht einzusehen, weshalb eine Geringfügigkeit in dieser Hinsicht nur bei landesunmittelbaren juristischen Personen vorliegen können soll und nicht etwa auch bei Eigenbetrieben der Länder oder vor allem bei Eigenbetrieben und juristischen Personen der Gemeinden und Gemeindeverbände. Auf den Wortlaut jedenfalls kann sich diese Ansicht stützen, da sich der letzte Halbsatz in § 52 Abs.2 S.2 HGrG sowohl auf die zuletzt genannten landesunmittelbaren juristischen Personen, als auch auf die zuvor aufgezählten Institutionen beziehen kann.

⁴⁰⁸ Zu dieser Bedeutung von Sollvorschriften vgl. Wolff, Verwaltungsrecht I, S.186.

fall liegt dann vor, wenn der Haushalt der betreffenden Institutionen so unbedeutend ist, daß er für die Koordination der öffentlichen Finanzplanungen nicht ins Gewicht fällt. Für diesen Haushalt besteht dann auch keine Auskunftspflicht, so daß die Einschränkung des § 52 Abs.2 S.2 HGrG nicht völlig bedeutungslos ist⁴⁰⁹.

2. Kein Recht des Finanzplanungsrats auf Auskunft

Der Auskunftspflicht des Bundes und der Länder steht kein korrespondierendes Recht des Finanzplanungsrats auf Auskunft gegenüber⁴¹⁰. Der Wortlaut der Vorschrift schließt zwar ein derartiges Recht nicht ausdrücklich aus⁴¹¹, gibt aber auch keine Hinweise für ein solches Recht. Ohne einen entsprechenden Hinweis kann aber nicht auf die Absicht des Gesetzgebers geschlossen werden, dem Finanzplanungsrat ein eigenes Auskunftsrecht zu verleihen. Dies umso mehr, als aus der Formulierung des § 51 Abs.1 S.1 HGrG, wonach der Finanzplanungsrat "bei der Bundesregierung" gebildet wird, erkennbar ist, daß der Gesetzgeber diesem Gremium nicht allzuviel Selbständigkeit geben wollte.

3. Faktische Bedeutung der Auskunftspflicht

Streng genommen handelt es sich bei der Auskunftspflicht - da ihr kein Auskunftsrecht des Finanzplanungsrats gegenübersteht - nicht um eine Aktionsform des Finanzplanungsrats, sondern um eine Verpflichtung anderer Organe

⁴⁰⁹ Unklar und wohl anderer Ansicht, Möller, StabG, Anhang zu § 18 (§ 52 HGrG) Rdnr.3 und Piduch, Fpl. Rdnr.26.

⁴¹⁰ Ebenso Möller, StabG, Anhang zu § 18 (§ 52 HGrG), Rdnr.2; Piduch, Fpl. Rdnr.26.

⁴¹¹ So aber Möller, StabG, Anhang zu § 18 (§ 52 HGrG) Rdnr.2; vgl. jedoch Stern, in: Stern/Münch, S.161,

die die Wahrnehmung der Funktionen des Finanzplanungsrats erleichtert. Die Tatsache, daß Informationen nicht nur ein Hilfsmittel, sondern geradezu die Voraussetzung jeglicher Koordinierung ist, wurde bereits herausgestellt⁴¹². Die Pflicht zur gegenseitigen Information für Bund und Länder wird zwar nicht durch § 52 HGrG, sondern durch § 17 StabG begründet. Dennoch hat § 52 HGrG eine besondere Bedeutung, indem er eine unmittelbare Auskunftspflicht gegenüber dem Finanzplanungsrat herstellt und diesen damit zur hauptsächlichen Schaltstelle der gegenseitigen Information macht. Dadurch wird einerseits der Informationsfluß im Finanzplanungsrat gestärkt, der sich sonst nur auf freiwillige Auskünfte im Rahmen der Aktionsform "Beratung" hätte stützen können. Andererseits wird das Koordinierungsverfahren beschleunigt, weil die Informationen nicht mehr unter Umständen über den Umweg von zweiseitigen Konsultationen der durch § 17 StabG verpflichteten Bund und Länder beigebracht werden müssen, sondern im Koordinierungsgremium selbst allgemein zugänglich gemacht werden müssen. Es ist nicht zu übersehen, daß damit die Stellung des Finanzplanungsrats im Vergleich zum Konjunkturrat erheblich gestärkt worden ist⁴¹³.

VI. Zusammenfassung und Kritik

Wie die Aktionsformen des Konjunkturrats zeichnen sich auch die des Finanzplanungsrats durch ihre rechtliche Unverbindlichkeit aus. Beide Gremien hängen in ihrer Funktionsfähigkeit somit von der Mitwirkungsbereitschaft

⁴¹¹ der bei gleichem Wortlaut ("erteilen") für § 17 StabG auch ein Recht auf Auskunft annimmt.

⁴¹² Siehe oben, S.163.

⁴¹³ Vgl. Möller, StabG, Anhang zu § 18 (§ 52 HGrG), Rdnr.2.

der Mitglieder ab. Sie sind Instrumente der kooperativen, nicht der direktiven Koordinierung.

Einen gewissen Ausgleich für die Freiwilligkeit der Koordinierung bedeutet die Tatsache, daß diese auch hier als formelle Koordinierung ausgestattet ist. Unbewußt und ungewollt widersprüchliche Planungen werden so vermieden. Bezüglich der notwendigen Informationen ist der Finanzplanungsrat gegenüber dem Konjunkturrat gestärkt worden, da ihm gegenüber eine Auskunftspflicht besteht.

Diese Koordinierungsformen, die für den Bereich der vorwiegend mit kurzfristigen Einzelaktionen befaßten Konjunkturpolitik noch als ausreichend erschienen, können für die Koordinierung mittelfristiger Planungen nicht mehr als zufriedenstellend angesehen werden. Die punktuelle Koordinierung der Prämissen der Planung kann zwar unter Umständen zu widerspruchsfreien Einzelplänen führen, der Unsicherheitsfaktor, der beispielsweise in unterschiedlichen Ansichten darüber bestehen kann, welche Planung den aufgestellten Prämissen entspricht, ist jedoch groß. Als notwendige Koordinierungsform wurde deshalb bereits von der Kommission für die Finanzreform die Aufstellung eines Gesamtfinanzplans für die öffentlichen Haushalte gefordert⁴¹⁴.

Der Gesamtfinanzplan ist dabei nicht als Detailplanung aller öffentlichen Aufgaben zu verstehen, sondern als globaler Rahmenplan, in den sich die Einzelpläne einpassen⁴¹⁵. Diese Planung hat im Vergleich zur bloßen Abstimmung der Prämissen verschiedene Vorteile. Zum einen ist aus der Rahmenplanung eindeutig zu entnehmen, wie ein Einzelplan - in groben Zügen - aussehen muß,

⁴¹⁴ Troeger-Gutachten, Tz.488 ff.

⁴¹⁵ Vgl. Hagemann, S.52.

der mit den übrigen Plänen koordiniert ist. Die Koordinierung des Ergebnisses ist daher auch leichter kontrollierbar, als die Koordinierung von den Prämissen her, womit die Tendenz zur Einhaltung steigt⁴¹⁶. Zum anderen hat der Gesamtfinanzplan den Vorteil, daß er einen zusammenfassenden Überblick über die Finanzwirtschaft aller öffentlichen Aufgabenträger bietet. Erst mit diesem gesamtstaatlichen Überblick kann die Finanzplanung auch ihrem Anspruch genügen, Grundlage und Orientierungsmaßstab für eine gesamtstaatliche Wirtschafts- und Finanzpolitik zu sein⁴¹⁷.

Alle sonstigen Vorzüge der Koordinierung der Finanzplanungen aller staatlichen Ebenen (Vermeidung von Doppelplanungen und Planungslücken, Dringlichkeitsvergleich und Prioritätensetzung unter gesamtstaatlichem Blickwinkel, usw.) gelten natürlich für den Gesamtfinanzplan ebenfalls. Dabei darf allerdings nicht übersehen werden, daß in dieser Hinsicht auch die Empfehlungen des Finanz-

⁴¹⁶ Nicht logisch begründbar scheint demgegenüber der Nachteil, den Schmidt/Wille, S.108 und 115 den Empfehlungen des Finanzplanungsrats gegenüber dem Gesamtfinanzplan beilegen. Danach ist bei Nichteinhaltung der Empfehlungen des Finanzplanungsrats lediglich ex post zu erfahren, wer was geplant hat. Dies ist aber auch bei Nichteinhaltung des Gesamtfinanzplans der Fall. Auch hier ist eine Ex-ante-Bestimmung immer mit dem Fragezeichen der Einhaltung versehen, da die "konstitutionelle" Schwäche der Empfehlungen des Finanzplanungsrats, die Schmidt/Wille dafür verantwortlich machen, ihre Unverbindlichkeit, dem Gesamtfinanzplan (auch nach ihrer Meinung, S.115) ebenfalls anhaften soll.

⁴¹⁷ Vgl. Troeger-Gutachten, Tz.488.

planungsrats eine Art Gesamtfinanzplan darstellen, da es durchaus möglich ist, daß Bund und Länder zu einem so aufeinander abgestimmten Verhalten kommen, daß ihre Finanzpläne als Teile eines Gesamtplanes angesehen werden können⁴¹⁸. Dennoch können die Empfehlungen einen Gesamtfinanzplan nicht ersetzen. Die Niederlegung der gesamtstaatlichen Planungsvorstellungen in einem konkreten Zahlenwerk macht diese erheblich deutlicher, wodurch nicht nur die Koordinierungswirkung gesteigert wird, sondern auch der Ausdruck eines gesamtstaatlichen Lenkungswillens erst lesbar wird.

Die gesetzliche Anordnung zur Aufstellung von Finanzplänen nach den §§ 9, 14 StabG betrifft nur eine für Bund und Länder getrennte Finanzplanung. Zur Aufstellung eines Gesamtfinanzplans sind die öffentlichen Körperschaften nicht verpflichtet. Das schließt jedoch nicht aus, daß ein Gesamtfinanzplan durch freiwillige Einigung der Betroffenen zustandekommt⁴¹⁹. Der Finanzplanungsrat wäre dazu jedoch aus zwei Gründen nicht befugt. Erstens spricht der Wortlaut des § 51 Abs.2 S.1 HGrG gegen eine Befugnis des Finanzplanungsrats zur Aufstellung eines Gesamtfinanzplans. Nach dieser Vorschrift gibt der Rat "Empfehlungen für eine Koordinierung der Finanzplanungen". Die selbständige Aufstellung eines kompletten Finanzplans durch den Rat ist durch diese Formulierung nicht mehr gedeckt. Der zweite Grund liegt darin, daß der Aufgabenbereich des Finanzplanungsrats insofern beschränkt ist, als er nur unter gesamtwirtschaftlichen Gesichtspunkten Schwerpunkte für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben ermitteln darf⁴²⁰. Die gesamtstaatliche Schwerpunktbestimmung ohne Beschränkung auf bloß gesamtwirtschaftliche Gesichtspunkte ist aber eine Hauptaufgabe einer Gesamtfinanzplanung⁴²¹.

⁴¹⁸ Hagemann, S.51.

⁴¹⁹ Schmidt/Wille, S.42.

Nach einem Vorschlag von Schmidt/Wille sollten jedoch (de lege ferenda) Aktionsformen und Aufgabenbereich des Finanzplanungsrats so erweitert werden, daß er auch einen Gesamtfinanzplan aufstellen könnte⁴²². Das hätte den praktischen Vorteil, daß für die gesamte Koordinierung der Finanzplanungen dasselbe Gremium zuständig wäre. Die Betroffenen wären an der Aufstellung des Gesamtfinanzplanes beteiligt, so daß die Realisierungschancen trotz der Unverbindlichkeit groß wären⁴²³.

Demgegenüber wäre bei einer Aufstellung durch die Bundesregierung⁴²⁴ die politische Bindung der übrigen Gebietskörperschaften an den Plan geringer. Überdies bestehen Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit derartiger Planungen durch die Bundesregierung⁴²⁵. Nach Ansicht Geigers sind "Planungen des Bundes, die darauf abzielen, gewisse Entscheidungen zu präjudizieren, die die Lebensbereiche betreffen, deren gesetzgeberische und verwaltungsmäßige Gestaltung in die Zuständigkeit der Länder fällt,...von vornherein nicht mit der Verfassung vereinbar."⁴²⁶ Ein "Abzielen" ist aber auch bei rechtlich un-

⁴²⁰ § 51 Abs.2 S.2 HGrG. Siehe dazu oben, S.113 f.

⁴²¹ Vgl. Schmidt/Wille, S.43; Haller, Wandlungen, in: FinArch, NF 27, 1968, S.256.

⁴²² Schmidt/Wille, S.114.

⁴²³ Schmidt/Wille, S.115.

⁴²⁴ Vorschlag der Kommission für die Finanzreform, Troeger-Gutachten Tz.489; ebenso Fischer-Menshausen, Finanzplanung und Haushaltsrecht, S.72.

⁴²⁵ Vgl. Möller, StabG, § 14 Rdnr.4; Stachels, S.191; vgl. auch oben, S. 14.

⁴²⁶ Geiger, S.20.

verbindlichen Planungen gegeben, wenn sie politisch den Anspruch auf Befolgung erheben⁴²⁷. Auch die inkriminierte Zielsetzung hat ein Gesamtfinanzplan notwendigerweise, da er alle Bereiche erfaßt⁴²⁸.

Trotz der praktischen Vorteile einer Gesamtfinanzplanung durch den Finanzplanungsrat kann dem Vorschlag von Schmidt/Wille nicht zugestimmt werden. Die Durchführung einer Gesamtfinanzplanung ist nicht mehr mit den gleichen Mitteln zu bewerkstelligen, wie die Koordinierung von Einzelproblemen oder Prämissen⁴²⁹. Das gleichberechtigte Nebeneinanderstellen von Mehrheits- und Minderheitsvoten, das bei Empfehlungen möglich ist, erscheint für die Aufstellung eines Gesamtfinanzplanes undurchführbar. Während bis jetzt der Finanzplanungsrat allein durch seine Mitglieder gesteuert wird, müßte ihm zur Aufstellung eines Gesamtfinanzplanes ein Planungsstab zur

⁴²⁷ Anders Schmidt/Wille, aaO, die die verfassungsrechtlichen Bedenken Geigers (trotz dessen ausdrücklicher Einbeziehung unverbindlicher Finanzplanung) nur auf eine verbindliche Finanzplanung beziehen. Wie hier wohl Hagemann, S.50.

⁴²⁸ Hagemann, aaO.

⁴²⁹ In diese Richtung scheinen die Bedenken von Fischer-Menshausen, Finanzplanung und Haushaltsrecht, S.72, zu gehen, wenn er ausführt, der Finanzplanungsrat sei als "politisches" Gremium zur Erstellung des Gesamtfinanzplanes ungeeignet. Dagegen: Schmidt/Wille, S.115.

Seite gestellt werden, der die konkrete Detailarbeit verrichtet. In dieser veränderten Erscheinungsform müßte der Finanzplanungsrat aber, wie später zu zeigen ist, als verfassungswidrig angesehen werden⁴³⁰.

⁴³⁰ Siehe dazu unten, S.287 ff.

Dritter Teil

Organisationsanalyse: Interne Struktur der Räte und ihre Position im Staatsaufbau

Das Erscheinungsbild einer Institution ist außer von Funktionsbereich und Funktionsformen durch interne und externe Organisationsstrukturen bestimmt. Was die innere Organisation von Konjunkturrat und Finanzplanungsrat betrifft, die hier zuerst behandelt werden soll, so wurden Zusammensetzung, Vorsitz und Erlaß der Geschäftsordnungen bereits dargestellt. Im folgenden brauchen daher nur noch einige problematische Einzelfragen herausgegriffen zu werden.

Erstes Kapitel

Probleme der internen Organisation

I. Der Konjunkturrat

1. Mitgliedschaft der Bundesbank?

Die Deutsche Bundesbank hat das Recht, an den Beratungen des Konjunkturrates teilzunehmen (§ 18 Abs.3 StabG). Entgegen der Ansicht Sterns⁴³¹ ist sie damit nicht unter die in § 18 Abs.1 StabG abschließend aufgezählten Mitglieder aufgenommen. Dies läßt sich schon aus dem Aufbau des § 18 StabG entnehmen, der zunächst die Mit-

⁴³¹ Stern/Münch, S.162; er sieht die Bundesbank als "fakultatives Mitglied nach eigenem Ermessen" an. Wie hier Eberhard, in: BayVB1 1967, S.221; Möller, StabG, § 18 Rdnr.3.

glieder des Rats aufzählt (Abs.1), dann seine Aufgaben festlegt (Abs.2) und schließlich erst das Teilnahmerecht der Bundesbank regelt (Abs.3). Auch daß das Gesetz die Bundesbank als solche nennt und nicht einen Vertreter der Bundesbank spricht dagegen, daß sie zu den ansonsten personal bestimmten Mitgliedern gehören soll. Schließlich ist auch der Wortlaut des § 18 Abs.3 StabG, der der Bundesbank ein Teilnahmerecht an den Beratungen des Konjunkturrats gewährt, den Rat der Bundesbank also als bereits geschlossene Institution gegenüberstellt, ein Argument gegen eine Mitgliedschaft der Bundesbank. Daraus folgt, daß die Bundesbank nur ein Teilnahmerecht an den Beratungen hat, das ihre Informationen über den vertraulichen⁴³² Sitzungsverlauf ermöglicht, daß sie aber weder ein Recht hat Anträge zu stellen, noch überhaupt vom Konjunkturrat angehört zu werden⁴³³, daß sie also kein Mitglied ist.

2. Gültigkeit und Rechtsnatur der Geschäftsordnung

Nach den § 18 Abs.2 S.1 StabG ist der Erlass der Geschäftsordnung des Konjunkturrats Sache des Bundeswirtschaftsministers. Es wurde zwar während des Gesetzgebungsverfahrens der Versuch unternommen, die Befugnisse zum Erlass auf den Konjunkturrat selbst zu übertragen⁴³⁴. Dieser Gedanke wurde jedoch wieder fallengelassen. Ausschlaggebend waren dafür verfassungsrechtlich und verfassungspolitisch motivierte Bedenken gegen eine allzu starke Verselbständigung des Konjunkturrats⁴³⁵.

⁴³² § 5 Abs.1 der Geschäftsordnung des Konjunkturrats.

⁴³³ So auch Möller, StabG, § 18 Rdnr.3.

⁴³⁴ Im Rechtsausschuß und Finanzausschuß des BR, vgl. Möller, StabG, § 18 Rdnr.2.

⁴³⁵ Vgl. Möller, aaO.

Dennoch hat sich der Rat seine Geschäftsordnung dann selbst gegeben. Der Bundeswirtschaftsminister hat nur noch ihre Bekanntmachung vorgenommen⁴³⁶. Daß in dieser Bekanntmachung nicht die vom Gesetz geforderte Erlaßtätigkeit liegen kann, ergibt sich aus dem oben genannten Zweck, den der Gesetzgeber verfolgte und aus dem eindeutigen Wortlaut der Vorschrift. Die Rolle des Konjunkturrats bei Erlaß der Geschäftsordnung hat sich auch nicht etwa auf deren bloße Ausarbeitung beschränkt, was sich aus der Verkündungsformel entnehmen läßt, in der der Bundeswirtschaftsminister die Geschäftsordnung als bereits feststehend nur noch veröffentlicht. Da dieses Vorgehen gegen § 18 Abs.2 S.1 StabG verstößt, stellt sich die Frage nach der Gültigkeit und, als Vorfrage, nach der Rechtsqualität der Geschäftsordnung.

Die Rechtsnatur der Geschäftsordnung des Konjunkturrats läßt sich, ähnlich wie die Geschäftsordnungen der Verfassungsorgane⁴³⁷, nicht aus einem abstrakten Modellbegriff der Geschäftsordnung, sondern nur konkret aus ihrer sachlichen und rechtlichen Eigenart bestimmen.

Die Geschäftsordnungskompetenz aus § 18 Abs.2 S.1 StabG ermächtigt den Bundesminister zur teilweisen inneren Organisation der Konjunkturats, d.h. zur Bestimmung des internen Verfahrens⁴³⁸, damit aber zugleich zur ergänzenden Ausgestaltung und Abgrenzung der organ-schaftlichen Zuständigkeiten⁴³⁹. Demzufolge enthält

⁴³⁶ Vgl. die Verkündungsformel der Geschäftsordnung, Bundesanzeiger vom 13.12.67, S.1; abgedr. auch bei Möller, StabG, Anlage 1, S.333.

⁴³⁷ Vgl. hierzu Böckenförde, Organisationsgewalt, S.120.

⁴³⁸ Wolff, Verwaltungsrecht II, S.130.

⁴³⁹ Vgl. Böckenförde, aaO, S.120.

auch die Geschäftsordnung nicht nur geschäftstechnische Regelungen, wie z.B. über die Stellung des Schriftführers (§ 6), die Sitzungsniederschrift (§ 5 Abs.2), die Vertretungsmöglichkeit der einzelnen Mitglieder (§ 1), sondern auch - allerdings sehr lückenhafte - Regelungen, die organschaftliche Befugnisse der Mitglieder betreffen, wie die Pflicht des Vorsitzenden, auf Verlangen von vier Mitgliedern den Konjunkturrat einzuberufen (§ 3 Abs.1 Nr.2).

Hieraus ergibt sich bereits, daß die Geschäftsordnung nicht als Rechtsverordnung qualifiziert werden kann. Dazu fehlt ihr die Regelungswirkung im sog. allgemeinen Gewaltverhältnis⁴⁴⁰, die Verbindlichkeit Dritten gegenüber. Sie betrifft die Mitglieder nicht als Dritte, als Rechtspersonen, sondern als Teile des Organs⁴⁴¹.

Die Geschäftsordnung ist auch keine bloße Verwaltungsverordnung. Für diese ist typisch, daß sie von einem leitenden Organ intrapersonal erlassen wird und sich an dessen nachgeordnete, weisungsabhängige Glieder richtet⁴⁴². Weder der Konjunkturrat als solcher, noch seine einzelnen Mitglieder sind jedoch von Weisungen des Bundesministers für Wirtschaft abhängig. Ein Indiz dafür, daß dies vom Gesetz nicht gewollt ist, läßt sich bereits aus § 18 Abs.2 S.1 StabG entnehmen. Hier wird dem Bundeswirtschaftsminister nur der Vorsitz, also erheblich weniger als Weisungsbefugnis zugestanden. Abgesehen davon wäre eine derartige Weisungsbefugnis gegenüber den Mitgliedern des Konjunkturrats, die als solche ja auch Vertreter der Länder sind, ein eklatanter Verstoß gegen das Bundesstaatsprinzip⁴⁴³.

⁴⁴⁰ Forsthoff, Lehrbuch, S.125.

⁴⁴¹ Böckenförde, aaO, S.121.

⁴⁴² Wolff, Verwaltungsrecht I, S.115.

Auch eine Kennzeichnung als autonome Satzung ist nicht ohne weiteres möglich. Für die parlamentarischen Geschäftsordnungen wird diese Qualifizierung von der h.L. zwar vorgenommen⁴⁴⁴, damit jedoch zugleich der herkömmliche Begriff der Satzung gesprengt. Nach diesem sind darunter Rechtssetzungen eigenständiger, dem Staate eingeordneter Verbände mit Selbstverwaltung zur Regelung ihrer eigenen Angelegenheiten zu verstehen⁴⁴⁵. Unter diesen Satzungs-begriff können die parlamentarischen Geschäftsordnungen nur gebraucht werden, wenn man darauf verzichtet, die Rechtssubjektivität des erlassenden Verbands⁴⁴⁶ und die Nichtstaatlichkeit der geregelten Angelegenheiten⁴⁴⁷ als Voraussetzungen des Begriffs aufrechtzuerhalten. Damit ist jedoch der Sache nach ein zweiter Satzungs-begriff im Spiel⁴⁴⁸.

Ähnliches gilt für die Geschäftsordnung des Konjunktur-rats. Der herkömmliche Satzungs-begriff paßt für sie schon deshalb nicht, weil der Konjunkturrat kein dem Staat eingeordneter, autonomer Verband ist, sondern ein

⁴⁴³ Zu den Problemen "Weisungsbefugnis" und "Organstellung" siehe im einzelnen unten, S. 215 f. insbes. S. 205 ff.

⁴⁴⁴ Vgl. Maunz, in: Maunz/Dürig/Herzog, Art.40 Rdnr.21; Mangoldt/Klein, Art.65 Anm.VI 1 a, S.1269; Hamann/Lenz, Art.40 Anm.B3; BVerfGE 1 S.148.

⁴⁴⁵ Wolff, aaO, S.132.

⁴⁴⁶ Maunz, in: Maunz/Dürig/Herzog, Art.40 Rdnr.21.

⁴⁴⁷ Wolff, Verwaltungsrecht I, S.132.

⁴⁴⁸ Vgl. Böckenförde, Organisationsgewalt, S.117, Fußnote 11.

staatliches Organ. Andererseits hat die Geschäftsordnung Rechtssatzcharakter, da sie die im Konjunkturrat zusammenwirkenden Organe in ihrer Rechtsstellung (nämlich als Vertreter jeweils ihrer Körperschaft) betrifft.

Damit bleibt nur der Weg, die Geschäftsordnung des Konjunkturrats, in Anlehnung an den von Böckenförde geprägten Begriff der 'Verfassungssatzung'⁴⁴⁹, unter einen eigenen Satzungsbegriff zu fassen, etwa den der 'Satzung einer besonderen Art'⁴⁵⁰.

Um eine Verfassungssatzung handelt es sich bei der Geschäftsordnung des Konjunkturrats deswegen nicht, weil der Konjunkturrat kein unmittelbares Verfassungsorgan ist⁴⁵¹. Hiervon abgesehen bestehen jedoch keine grundlegenden Unterschiede zwischen der Geschäftsordnung des Konjunkturrats und einer Verfassungssatzung. In beiden Fällen wird die Geschäftsabwicklung eines Organs geregelt. Die Regelungen betreffen in beiden Fällen ausschließlich den Geschäftsgang eines Kollegialorgans.

Allerdings ist in § 18 Abs.2 S.1 StabG gerade nicht vorgesehen, daß die Geschäftsordnung in einem Akt der Selbstregelung vom Konjunkturrat selbst erlassen wird. Dies spricht jedoch nicht gegen die Anwendung des Satzungsbegriffs, da auch abstrakte Rechtssetzungen, die nicht von dem Verband selbst, sondern von einer Behörde für diesen erlassen werden, Satzungen des Organs sein können, für das sie gelten, sog. oktroyierte Satzungen⁴⁵². Die Geschäftsordnung des Konjunkturrats ist demnach eine oktroyierte Satzung besonderer Art.

⁴⁴⁹ Böckenförde, aaO, S.122.

⁴⁵⁰ Vgl. Wolff, aaO, der diesen Begriff für die parlamentarischen Geschäftsordnungen gebraucht.

⁴⁵¹ Zu diesem Begriff vgl. Böckenförde, aaO, S.122.

Als abgeleitete Rechtsquellen bedürfen auch diese Satzungen einer staatlichen Ermächtigung durch Rechtssatz⁴⁵³. Ein Verstoß gegen diese Ermächtigungsnorm durch die Satzung hat wiederum deren Ungültigkeit zur Folge. Die unter Verletzung des § 18 Abs.2 S.1 StabG vom Konjunkturrat selbst erlassene Geschäftsordnung ist daher ungültig⁴⁵⁴.

Die Regelung des § 3 Abs.1 Nr.2 der Geschäftsordnung, die dem Konjunkturrat auf Antrag einer Minderheit von mindestens vier Mitgliedern ein Selbstversammlungsrecht zugesteht, ist für sich gesehen kein weiterer Ungültigkeitsgrund. Insbesondere erweitert die Bestimmung nicht die Autonomie des Konjunkturrats über den vom Gesetz gezogenen Rahmen hinaus⁴⁵⁵. Die Ermächtigung zum Erlass der Geschäftsordnung enthält die Befugnis, das interne Verfahren und damit auch organschaftliche Mitwirkungsrechte der einzelnen Mitglieder zu konkretisieren. In diesem Rahmen ist ein den Vorsitzenden bindendes Antragsrecht einer Minderheit auf Einberufung des Gremiums unbedenklich⁴⁵⁶. Erst dadurch, daß der Bundesminister

⁴⁵² Wolff, aaO, S.133.

⁴⁵³ Wolff, aaO.

⁴⁵⁴ A.A. anscheinend Möller, StabG § 18 Rdnr.2 und § 51 HGrG (Anhang zu § 18) Rdnr.11, der den Verstoß gegen § 18 Abs.2 S.1 zwar erwähnt, aber stillschweigend von der Gültigkeit der Geschäftsordnung ausgeht.

⁴⁵⁵ So aber Möller, StabG § 18 Rdnr.4.

⁴⁵⁶ Vgl. auch Stern, in: Stern/Münch, S.163, der bereits vor Erlass der Geschäftsordnung ein solches Selbstversammlungsrecht vorschlug.

für Wirtschaft auf seine Geschäftsordnungskompetenz verzichtete und der Konjunkturrat sich das Recht auf Selbstversammlung selbst verlieh, erfolgte die - gesetzwidrige - Ausweitung der Autonomie dieses Gremiums⁴⁵⁷.

3. Spaltung des Konjunkturrats

Die oben⁴⁵⁸ konstatierte Spaltung des Konjunkturrats in einen Konjunkturrat und einen Konjunkturrat (Kreditfragen), also in zwei selbständige Gremien, begegnet deshalb Bedenken, weil in § 18 StabG von einer einheitlichen Behandlung aller Aufgaben durch d e n Konjunkturrat ausgegangen wird. Zwar stellt die Übertragung der Geschäftsordnungskompetenz an den Minister durch den Gesetzgeber ein bewußtes Offenlassen von Verfahrensregelungen dar, so daß eine Lückenausfüllung in diesem Bereich ohne weiteres zulässig ist. Fraglich ist jedoch, wo die Grenze zwischen einer zulässigen reinen Verfahrensgestaltung und einer unzulässigen Strukturänderung des Konjunkturrats contra legem überschritten wird.

Solange es sich nur um die Regelung der Vertretung der eigentlichen Mitglieder des Rats handelt - davon geht die Geschäftsordnung aus⁴⁵⁹ - bleibt die Identität des Gremiums gewahrt, d.h. dem Willen des Gesetzgebers gemäß werden alle Aufgaben von derselben Institution wahrgenommen. Dies gilt auch dann noch, wenn die Vertretung immer wiederkehrend zu den gleichen bestimmten Gelegenheiten stattfindet. Der Umschlag in einen Gesetzes-

⁴⁵⁷ Zu einem weiteren Ungültigkeitsgrund siehe unten, S.214 f.

⁴⁵⁸ Siehe S.24 f.

⁴⁵⁹ § 1 Abs.5 der Geschäftsordnung

verstoß erfolgt jedoch dann, wenn in Vergessenheit gerät, daß der Staatssekretär den Minister im Vorsitz nur vertritt, wenn eine eigene Wahrnehmung der Mitgliedschaft durch das Konjunkturratsmitglied auch in Einzelfällen nicht mehr vorkommt. Dies ist aber der Fall. Seit der ersten Sitzung des Konjunkturrats (Kreditfragen) im Juli 1967 sind Vorsitzender und Mitglieder des Konjunkturrats nie mit den im Konjunkturrat (Kreditfragen) agierenden Personen identisch gewesen. Die dem Konjunkturrat zugewiesenen Aufgaben werden damit de facto von zwei verschiedenen Gremien erfüllt. Ein solches Vorgehen verstößt gegen § 18 StabG.

4. Regelung des Sitzungsturnusses

Nach § 18 Abs.2 S.1 StabG berät der Konjunkturrat in regelmäßigen Abständen. Diese Vorschrift soll eine gewisse Kontinuität in der Arbeit des Gremiums gewährleisten. Im übrigen bleibt die Regelung des Zusammentritts dem Vorsitzenden⁴⁶⁰ oder der Geschäftsordnung überlassen. In ihrem § 3 Abs.1 bringt diese nur insofern eine Regelung, als sie den Bundeswirtschaftsminister verpflichtet, den Konjunkturrat mindestens zweimal jährlich einzuberufen.

In der Praxis hatte sich zunächst ein grundsätzlich monatlicher Beratungsturnus herausgebildet, wobei sich die Beratung von Konjunkturrat und Konjunkturrat (Kreditfragen) ständig abwechselten⁴⁶¹; inzwischen sind jedoch die Sitzungen des Konjunkturrats seltener geworden und unregelmäßig übers Jahr verteilt⁴⁶².

⁴⁶⁰ Vgl. Stern, in: Stern/Münch, S.163; Möller, StabG, § 18 Rdnr.4.

⁴⁶¹ Vgl. die Sitzungsübersicht bis zur 5. Sitzung jedes Gremiums.

Man wird darin jedoch keinen Verstoß gegen die von § 18 Abs.1 StabG geforderte Regelmäßigkeit der Beratungen sehen können. Sinn der Regelung ist nicht eine schematische Zeiteinteilung (die dann auch gleich konkret fixiert hätte werden können), sondern eine bestimmte Kontinuität in den Beratungen sicherzustellen und auszuschließen, daß der Rat nur noch ad hoc in Krisensituationen einberufen würde. Unterschiedliche Beratungsabstände, die im parlamentarischen oder Regierungsgeschäftsgang ihren Grund haben, sind somit mit dem Gesetz zu vereinbaren.

II. Der Finanzplanungsrat

1. Mitgliedschaft der Bundesbank?

Zum Problem der Mitgliedschaft der Bundesbank kann auf die entsprechenden Ausführungen bei der Behandlung des Konjunkturrats verwiesen werden⁴⁶³. Demnach hat sie nur ein Teilnahmerecht an den Sitzungen, aber kein Antrags- oder Stimmrecht, ist also nicht Mitglied des Finanzplanungsrats⁴⁶⁴.

⁴⁶² 1970 z.B. nur noch drei Sitzungen (abgesehen von denen des Konjunkturrats (Kreditfragen)), vgl. die Sitzungsübersicht.

⁴⁶³ Siehe oben, S.183 f.

⁴⁶⁴ Vgl. Möller, StabG, Anhang zu § 18 (§ 51 HGrG) Rdnr.4; MdB Haas, Stenographische Berichte des BT, Band 67, V/10004, 184.Sitzung vom 28.6.68.

2. Gültigkeit und Rechtsnatur der Geschäftsordnung

Der Inhalt der Geschäftsordnung vom 5.6.1968 entspricht weitgehend dem der Geschäftsordnung des Konjunkturrats. So stimmen die geschäftstechnischen Regelungen, wie z.B. über die Stellung des Schriftführers (§ 8), Sitzungsniederschrift (§ 7 Abs.2) und Teilnahme von beratenden Sachverständigen (§ 4) beinahe wörtlich mit den entsprechenden Vorschriften der Geschäftsordnung des Konjunkturrats überein⁴⁶⁵. Im übrigen regelt die Geschäftsordnung des Finanzplanungsrats den Gang seiner Beratungen nur sehr lückenhaft. Es fehlen beispielsweise Vorschriften über die Bestimmung des Beratungsgegenstandes, über die Beschlußfähigkeit und über das Recht, Anträge zu stellen. Die Durchführung der Abstimmung ist nur sehr unbestimmt normiert, wenn es in § 6 heißt, daß "grundsätzlich" Einstimmigkeit erforderlich ist. An organchaftlichen Bestimmungen enthält die Geschäftsordnung vor allem die Befugnis von vier Ratsmitgliedern, die Einberufung verlangen zu können (§ 5 Abs.1 S.2). Gegen diese Bestimmung können noch weniger Bedenken erhoben werden, als gegen die gleichlautende entsprechende Norm der Geschäftsordnung des Konjunkturrats⁴⁶⁶. § 51 Abs.5 HGrG, der dem Finanzplanungsrat die Befugnis zur Selbstregelung seiner Geschäftsordnung zugestanden hat und damit dessen "innere Autonomie"⁴⁶⁷ relativ weit gespannt hat, deckt auch ein derartiges Selbstversammlungsrecht.

⁴⁶⁵ Vgl. §§ 6, 5 Abs.2, 2 der Geschäftsordnung des Konjunkturrats, abgedruckt bei Möller, StabG, Anlage 1.

⁴⁶⁶ Vgl. dazu oben, S.189.

⁴⁶⁷ Möller, StabG, Anhang zu § 18 (§ 51 HGrG) Rdnr.11.

Der weitgehenden inhaltlichen Übereinstimmung der beiden Geschäftsordnungen entspricht eine Übereinstimmung in der Rechtsnatur. Wie die Geschäftsordnung des Konjunkturrats ist auch die des Finanzplanungsrats als "Satzung einer besonderen Art"⁴⁶⁸ zu qualifizieren, mit dem Unterschied, daß es sich dabei nicht um eine oktroyierte Satzung handelt, da sie der Finanzplanungsrat selbst erläßt.

3. Regelung des Sitzungsturnus

Der Finanzplanungsrat ist durch § 51 HGrG nicht verpflichtet, in regelmäßigen Abständen zusammenzutreten, wie dies durch § 18 StabG für den Konjunkturrat festgelegt wurde. Die Ausgestaltung der zeitlichen Folge des Zusammentretens ist somit der Selbstregelung des Finanzplanungsrats überlassen. Auch die Geschäftsordnung läßt diesen Punkt jedoch offen. Die Einberufung des Finanzplanungsrats erfolgt also ad hoc je nach dem augenblicklichen Bedürfnis, das der Bundesfinanzminister als Vorsitzender nach seinem Ermessen feststellt oder das sich aus dem Antrag einer qualifizierten Minderheit von vier Mitgliedern ergibt (vgl. § 5 Abs.1 der Geschäftsordnung).

In seiner dritten Sitzung vom 7.11.1968 hat der Finanzplanungsrat dann allerdings eine Empfehlung beschlossen, die eine gewisse Regelmäßigkeit des Zusammentretens statuiert. Es heißt da⁴⁶⁹:

"Der Finanzplanungsrat wird in der Regel dreimal jährlich zusammentreten müssen:

Februar: Erste Empfehlungen über einheitliche volks- und finanzwirtschaftliche Grundannahmen, aufbauend auf der gesamtwirtschaftlichen Zielprojektion

⁴⁶⁸ Vgl. oben, S.188.

Mai : Korrektur der Grundannahmen unter Berücksichtigung zwischenzeitlich neu gewonnener Erkenntnisse

November: Beratung der Ergebnisse der zusammengefaßten Finanzplanungen."

Bei dieser 'Empfehlung', die der Finanzplanungsrat an sich selbst gerichtet hat, handelt es sich materiell um eine Ergänzung seiner Geschäftsordnung. Sie stellt jedoch nur eine "Regel" dar, so daß aus begründetem Anlaß von ihr abgewichen werden kann. Tatsächlich tagte der Finanzplanungsrat auch nur ungefähr zu den angegebenen Zeitpunkten, und nicht dreimal, sondern im Durchschnitt viermal jährlich⁴⁷⁰.

4. Verschmelzung mit dem Konjunkturrat zulässig?

Eine Fusion von Konjunkturrat und Finanzplanungsrat ist bis jetzt, wie oben bereits festgestellt wurde⁴⁷¹, noch nicht erfolgt. Sie wäre - auch darauf wurde bereits hingewiesen⁴⁷² - aus Effektivitätsgründen de lege ferenda wünschenswert. Eine De-facto-Verschmelzung ohne vorherige Änderung der §§ 18 StabG und 51 HGrG würde jedoch einen Gesetzesverstoß darstellen. Die gesetzliche Regelung, die zwei selbständige Gremien mit genau festgelegten eigenen Aufgabenbereichen vorsieht, ist eindeutig und verträgt sich weder mit einer organisatorischen Neuschöpfung der Exekutive noch mit einer Vermischung und Erweiterung der Aufgaben jedes Gremiums durch Mitbearbeitung auch des Aufgabengebiets des anderen Gremiums.

⁴⁶⁹ Vgl. Bulletin Nr.143 vom 12.11.68, S.1253.

⁴⁷⁰ Siehe oben, die Sitzungsübersicht.

⁴⁷¹ Siehe oben, S.29 f; vgl. auch Götz, S.120.

⁴⁷² Siehe oben, S.127.

Zweites Kapitel

Position der Räte im Staatsaufbau

Die Position von Konjunkturrat und Finanzplanungsrat im Staatsaufbau soll durch Ermittlung ihrer rechtlichen Zuordnung und Durchleuchtung sonstiger rechtlicher Querverbindungen geklärt werden.

I. Konjunkturrat und Finanzplanungsrat als Bundesorgane

Finanzplanungsrat und Konjunkturrat sind Bundesorgane⁴⁷³. Diese These, die zwei Aussagen enthält - Zuordnung zum Bund und rechtliche Qualifizierung als Organ - soll im folgenden erhärtet werden. Der gewählte Begriff des Bundesorgans bietet dabei den Vorteil, daß er sich im Rahmen der herkömmlichen Terminologie hält und exaktere Aussagen erlaubt, als magische ("pouvoir neutre")⁴⁷⁴ und im Grunde nichtssagende ("gesetzlich verankertes Koordinierungsgremium auf grundgesetzlicher Basis")⁴⁷⁵ untechnische Formeln.

⁴⁷³ So auch Zacher, Kooperation, in: BayVBl 1971, S.321, Fußnote 2a.

⁴⁷⁴ Grawert, Finanzreform, in: Der Staat 7, 1968, S.80: "Bei Gefahr eines Ungleichgewichts stellt die Bundesregierung zunächst den Gebietskörperschaften, Unternehmen und Gewerkschaften 'Orientierungsdaten' für eine 'konzertierte Aktion' zur Verfügung (§ 3 Abs.1 des Gesetzes), die sie sich von dem pouvoir neutre eines 'Konjunkturrates' (§ 18 des Gesetzes) erarbeiten läßt." Abgesehen von der Unschärfe des Begriffs ist auch seine sachliche Aussage fehl am Platz. Im Konjunkturrat handeln die Betroffenen, nicht Neutrale. Im übrigen entspricht auch die Auf-

1. Zuordnung zum Bund

Konjunkturrat und Finanzplanungsrat sind dem Bund zugeordnet. Obwohl diese Feststellung bisher nur von Zacher⁴⁷⁶ eindeutig getroffen wurde, scheinen auch die übrigen Autoren davon auszugehen⁴⁷⁷. Für die beiden anderen erwägenswerten Möglichkeiten - interföderative Einrichtungen oder gesamtstaatliche Organe - hat sich dezidiert jedenfalls noch niemand ausgesprochen.

a) Struktureller Aspekt

Für die Zuordnung zum Bund spricht, daß Konjunkturrat und Finanzplanungsrat vom Bundesgesetzgeber errichtet⁴⁷⁸ wurden (§ 18 StabG, § 51 HGrG). Zwar ist auch denkbar, daß z.B. Landesbehörden durch den Bundesgesetzgeber ins Leben gerufen werden⁴⁷⁹, in aller Regel ist jedoch die errichtende juristische Person zugleich Zuordnungssubjekt des Organs. Auch der Wortlaut der Bestimmungen ("Bei der Bundesregierung...") deutet auf eine Zugehörigkeit zum Bund hin.

⁴⁷⁴ gabe, Orientierungsdaten für die Bundesregierung zu erarbeiten, nicht den hier gefundenen Ergebnissen.

⁴⁷⁵ Maunz, in: Maunz/Dürig/Herzog, Art.109 Rdnr.40, im Anschluß an Tiemann, Gemeinschaftsaufgaben I, S.125 f.

⁴⁷⁶ AaO, S.321 Fußnote 2a und S.378.

⁴⁷⁷ Vgl. Möller, StabG, § 18 Rdnr.2: "...demjenigen Bundesminister zugeordnet"; Anhang zu § 18 (§ 51 HGrG) Rdnr.3; Stern, in: Stern/Münch, S.162.

⁴⁷⁸ Zu den Begriffen Errichtung und Bildung von Organen vgl. Wolff, Verwaltungsrecht II, S.53 f.

⁴⁷⁹ Maunz, in: Maunz/Dürig/Herzog, Art.84, Rdnr.21.

Die Mitgliedschaft von Organwaltern von Länderorganen und "Vertretern der Gemeinden und Gemeindeverbände" in den Räten ist kein Argument gegen eine Zuordnung zum Bund, da Anknüpfungspunkt der Zuordnung das Organ selbst ist, die Organwalter somit ohne weiteres eine Doppelstellung innehaben können⁴⁸⁰.

Aus dem strukturellen Befund ergibt sich demnach, daß die Zuordnung zum Bund zwar nicht sicher, aber doch sehr wahrscheinlich ist. Ausgeschlossen werden kann danach jedoch die Qualifizierung der Räte als "interföderative Einrichtungen", die sowohl dem Bund, als auch den Ländern zugeordnet sind. Bestimmend für diese ist, daß sie durch Vertragsrecht errichtet werden⁴⁸¹, nicht aber, wie Konjunkturrat und Finanzplanungsrat durch interne gesetzliche Regelungen.

b) Funktionaler Aspekt

Entscheidendes Kriterium der Zuordnung ist jedoch die wahrgenommene Funktion⁴⁸². Auf den ersten Blick hat es den Anschein, als würden in den Räten Aufgaben von Bund, Ländern und Kommunen gemeinsam wahrgenommen, da deren Haushaltsgebaren und Finanzplanung, also deren ureigene Gebiete behandelt werden. Die wahrgenommene

⁴⁸⁰ Vgl. z.B. den Bundesrat, der trotz seiner Zusammensetzung ausschließlich aus Ländervertretern von der ganz h.M. als Bundesorgan angesehen wird. Vgl. statt aller Maunz, aaO, Art.50 Rdnr.5 und die dort zitierte Literatur.

⁴⁸¹ Vgl. Zacher, Kooperation, in: BayVBl 1971, S.375 ff., S.378.

⁴⁸² Aufschlußreich ist hier die Organleihe: Das geliehene Organ wird, soweit es Funktionen des Entleihers wahrnimmt, diesem zugeordnet. Vgl. Wolff, Verwaltungsrecht II, S.59.

Funktion von Konjunkturrat und Finanzplanungsrat besteht aber nicht in der konjunkturpolitisch orientierten Wirtschafts- und Finanzpolitik bzw. der Finanzplanung, sondern in der Koordinierung dieser Tätigkeiten. Zu dieser beide Gremien bestimmenden Koordinierungsfunktion tritt beim Konjunkturrat noch die Funktion eines Anhörungsgremiums beim Erlaß von Rechtsverordnungen gemäß den Bestimmungen der §§ 15, 19, 20 StabG.

Das Anhörungsrecht ist dem Konjunkturrat ohne Zweifel zur Wahrung der Interessen von Ländern und Kommunen übertragen worden⁴⁸³. Dennoch handelt es sich um eine Funktion des Bundes, die der Konjunkturrat dabei wahrnimmt. Die Anhörung ist Teil des Erlassverfahrens bei Verordnungen von obligatorischen Konjunkturausgleichsrücklagen und Kreditlimitierungen. Deren Erlass aber gehört kraft ausdrücklicher Regelung zum Funktionsbereich des Bundes (Art.109 Abs.4 S.1 GG). Die Wahrnehmung einer Funktion des Bundes im gleichzeitigen Interesse anderer ist dabei nicht als ungewöhnlich anzusehen. Auch der Bundesrat erfüllt Funktionen des Bundes und vertritt gleichzeitig Länderinteressen (Art.50 GG).

Schwieriger ist die Zuordnung der Koordinierungsfunktion. Die Koordinierung der Tätigkeiten von Bund, Ländern und Kommunen im jeweils eigenen Kompetenzbereich ist grundsätzlich keinem der Beteiligten ausschließlich zugewiesen, sondern prinzipiell interföderativen Charakters⁴⁸⁴. Funktional läge sie dem Zentralstaat gewiß näher als den Gliedstaaten⁴⁸⁵. Ohne

⁴⁸³ Vgl. oben, S.152; siehe auch Stern, in: Stern/Münch, S.164.

⁴⁸⁴ Vgl. Rudolf, Rechtsordnungen, in: DÖV 1966, S.76.

⁴⁸⁵ Vgl. Forsthoff, Planung, S.25, zum Bundesraumordnungsgesetz.

ausdrückliche Regelung kann sie jedoch nur durch inter-föderatives Vertragsrecht gestaltet werden.

Für die Koordinierungsfunktion, die Konjunkturrat und Finanzplanungsrat erfüllen, besteht jedoch eine derartige ausdrückliche Zuweisung an den Bund in Gestalt von § 18 StabG und § 51 HGrG. Konjunkturrat und Finanzplanungsrat sind danach vom Gesetzgeber "bei der Bundesregierung" gebildet. Damit ist klargestellt, daß ihre Funktionen als dem Bund zugehörig aufgefaßt werden sollen und sie selbst als Bundesinstitutionen konzipiert sind. Außerdem ist auch durch Art.109 Abs.3 GG die Koordinierung von Konjunkturpolitik und Finanzplanung in gewissen Grenzen dem Bund zugewiesen worden⁴⁸⁶.

Der Zuordnung von Konjunkturrat und Finanzplanungsrat wurde hier der sog. zweigliedrige Bundesstaatsbegriff zugrundegelegt. Er ist heute als der überwiegend vertretene zu bezeichnen⁴⁸⁷. Sein entscheidender Vorzug ist es, der sozialen Tatsache von zwei unterscheidbaren Organträgern zu entsprechen⁴⁸⁸. Im Gegensatz dazu geht der sog. dreigliedrige Bundesstaatsbegriff davon aus, daß außer den Gliedstaaten und dem Oberstaat noch ein Gesamtstaat besteht. Diese Theorie geht auf Kelsen zurück und beruht auf dessen Gleichsetzung von

⁴⁸⁶ Siehe dazu und zur Vereinbarkeit der Räte mit Art.109 GG unten, S.237 ff.

⁴⁸⁷ Vgl. BVerfGE 13, S.77 f.; Hesse, Bundesstaat, S.6; Mangoldt/Klein, S.589; Rudolf, aaO, S.74, sowie die dort (Fußnote 11) genannte Literatur; Scheuner, Bundesstaat, in: DÖV 1962, S.642 f.

⁴⁸⁸ Vgl. Rudolf, aaO, S.74.

Staat und Rechtsordnung. Kelsen unterschied drei Normenkomplexe: Die Gesamtverfassung, räumlich für das gesamte Bundesgebiet und sachlich für alle Bereiche geltend, durch die die Einheit der Gesamtordnung konstituiert wird, sowie zwei von jener delegierte, jeweils sachlich nur für einen Teilbereich geltende Teilordnungen, nämlich eine Zentralordnung, mit räumlicher Geltung für den Gesamtbereich und mehrere Lokalordnungen mit räumlicher Geltung nur für Teilbereiche⁴⁸⁹.

Eine eingehendere Auseinandersetzung mit dem dreigliedrigen Bundesstaatsbegriff erübrigt sich, da auch bei Zugrundelegung dieser Theorie Konjunkturrat und Finanzplanungsrat nicht als Organe des Gesamtstaates⁴⁹⁰, sondern als solche des Zentralstaates erscheinen - so verführerisch der Gedanke, gesamtstaatlich orientierte Konjunkturpolitik und gesamtstaatlich koordinierte Finanzplanung seien funktional Organen des 'Gesamtstaates' zugeordnet, scheinen mag⁴⁹¹.

⁴⁸⁹ Vgl. Kelsen, S.199 f. Weitere Vertreter des dreigliedrigen Bundesstaatsbegriffs: Nawiasky, S.159 f.; abgeschwächt Maunz, in: Maunz/Dürig/Herzog, Art.20 Rdnr.5 und 6.

⁴⁹⁰ A.A. anscheinend Matzerath, in: AfK, 1972, S.251, der die Räte als "gesamtstaatliche Koordinierungsgremien" qualifiziert, etwas später (S.265) aber feststellt, sie seien "faktisch...Instrumente der Bundesexekutive."

⁴⁹¹ Dieser Versuchung ist Kölble, Gemeinschaftsaufgaben, in: NJW 1962, S.1083 f., erlegen, wenn er gemeinschaftliche Verwaltungseinrichtungen der Länder materiell einem - von ihm abgelehnten - Gesamtstaat zuordnet. Abgesehen vom Mißverständnis der Kelsen'schen Theorie muß Kölble auch der Vorwurf gemacht werden, daß er von einem ideologisch vorgeformten

Der Gesamtstaat delegiert nämlich nach Kelsen sämtliche Kompetenzen an Oberstaat (Bund) und Gliedstaaten (Länder). Da er "nichts anderes tut, als je ein Zentralorgan und mehrere Lokalorgane zur Setzung von Normen zu delegieren...⁴⁹²", kann ein Organ des Gesamtstaates nur ein solches sein, das die erste Bundesverfassung setzt oder das die Bundesverfassung als Gesamtverfassung, die die Teilordnungen des Oberstaates und der Gliedstaaten delegiert, fortbildet⁴⁹³. Derartige kompetenzdelegieren-
de Funktionen haben aber Konjunkturrat und Finanzplanungs-
rat unzweifelhaft nicht.

2. Konjunkturrat und Finanzplanungsrat als Organe

Der Begriff des Organs ist ein Grundbegriff der allgemeinen Rechtslehre, spezieller der juristischen Theorie der Organisation. Mit ihm wird die institutionelle Zurechnung von Rechtshandlungen zu einer juristischen Person ausgedrückt.

Der Organbegriff ist bis heute umstritten, wenngleich durch Hans J. Wolff⁴⁹⁴ eine jedenfalls im öffentlichen

⁴⁹¹ Begriff des (seiner Ansicht nach zweigliedrigen) Bundesstaats auf Rechtsfolgen schließt. Dagegen Herzog, in: JuS 1967, S.193, 200.

⁴⁹² Kelsen, S.199.

⁴⁹³ Vgl. Kelsen, S.200. Nawiasky, S.159, zählt zwar zu den Kompetenzen, die in den "Eigenbesitz" des Gesamtstaates fallen, darüberhinaus auch "eventuell die Verwaltung des Wehrwesens, der Außenwirtschaft und anderes mehr", ohne für diese Meinung jedoch eine Begründung zu geben, abgesehen von der petitiō principii, daß sie an "Willensakte der Gesamtheit gebunden" sind.

⁴⁹⁴ Grundlegend: Theorie der Vertretung, S.236 ff.

Recht weitgehend anerkannte Konstruktion gelungen ist. Organ ist danach "ein durch organisatorische Rechts-sätze oder ermächtigten Einzelakt gebildetes eigenständiges, institutionelles Subjekt von Zuständigkeiten zur transitorischen Wahrnehmung der Eigenzuständigkeiten einer juristischen Person"⁴⁹⁵.

Gegen diesen Begriff ist vor allem von Forsthoff und E.-W. Böckenförde Kritik erhoben worden. Forsthoff wendet sich gegen ein einseitiges Abstellen auf Willensmomente ohne Berücksichtigung des auch tatsächlichen Arbeitscharakters der Verwaltung⁴⁹⁶. Dieser Einwand geht jedoch ins Leere, da die Wahrnehmung von "Zuständigkeiten" auch tatsächliche Arbeitsvorgänge umfaßt⁴⁹⁷.

Ähnlich wie Forsthoff argumentiert Böckenförde, Organ als organisatorischer Grundbegriff sei zu eng, da er als Zurechnungs- und Zuständigkeitsbegriff zumindest interne rechtserhebliche Handlungszuständigkeit voraussetze und somit z.B. Beratungsgremien, die solcher Zuständigkeiten entbehrten, gleichwohl aber organisatorische Gebilde seien, von der Begriffsbildung nicht erfaßt werden könnten⁴⁹⁸. Mit Recht weist Wolff demgegenüber darauf hin, daß auch Tathandlungen, nicht nur Rechtshandlungen, zurechnungsbedürftig und zurechenbar sind⁴⁹⁹.

⁴⁹⁵ Wolff, Verwaltungsrecht II, S.45.

⁴⁹⁶ Forsthoff, Lehrbuch, S.417 f.

⁴⁹⁷ Vgl. Wolff, Verwaltungsrecht II, S.43.

⁴⁹⁸ Böckenförde, Organisationsgewalt, S.30, Fußnote 32.

⁴⁹⁹ Wolff, Verwaltungsrecht II, S.47.

Nach alledem erweist sich der Organbegriff als geeignet, Zuständigkeits- und Zurechnungskriterien zu erfassen und zugleich die Handlungsfähigkeit einer Organisation zu erklären⁵⁰⁰. Die von Forsthoff und Böckenförde gebrauchten Begriffe Institut, organisatorische Handlungseinheit und Funktionsträger sind als Grundbegriffe des Organisationsrechts zu weit und zu unbestimmt.

Von bloßen Organteilen, wie z.B. Ämtern, Ämterkomplexen, unterstützenden Hilfsgremien von Organen, unterscheidet sich das Organ nach der Definition Wolffs durch das Merkmal der Eigenständigkeit⁵⁰¹. Im einzelnen ist hier jedoch noch manches unklar und auch Wolff selbst führt seine Unterscheidung nicht widerspruchsfrei durch⁵⁰².

Ob ein institutionalisierter Zuständigkeitskomplex Eigenständigkeit und somit Organcharakter besitzt, läßt sich von zwei Gesichtspunkten her bestimmen. Einmal danach, inwieweit er haushaltsrechtlich, bei der Bildung von Unterabteilungen und in der Zurechnung des fiskalischen Hilfsgeschäfte selbständig ist; diesem strukturellen Aspekt kommt jedoch nur indizielle Wirkung zu⁵⁰³. Zum anderen danach, ob sein Verhalten der Körperschaft, der er angehört, rechtlich unvermittelt zugerechnet wird⁵⁰⁴. Dieser funktionale Aspekt ist

⁵⁰⁰ Wolff, aaO, S.43.

⁵⁰¹ Wolff, aaO, S.48.

⁵⁰² AaO, S.49 und 70. Auf S.49 rechnet er die wissenschaftlichen Fach- und Interessenbeiräte bei den Ministerien zu Organteilen, auf S.70 zu Organen.

⁵⁰³ So wohl auch Wolff, aaO, S.48.

⁵⁰⁴ Wolff, aaO. A.A. Pollmann, S.124 ff., der die Anwendbarkeit dieses Abgrenzungskriteriums auf den

der entscheidende. Kein Organ, sondern ein Organteil liegt danach dann vor, wenn ein organisatorischer Komplex nur teilnimmt an der Zuständigkeitswahrnehmung eines anderen organisatorischen Subjekts (nämlich des Organs), dem sein Verhalten transitorisch zugerechnet wird⁵⁰⁵.

Die eben entwickelten Kriterien des Organbegriffes sollen im folgenden zur Erhärtung der Eingangsthese, Konjunkturrat und Finanzplanungsrat seien Bundesorgane, auf die Räte angewendet werden.

Die Räte sind durch organisatorische Rechtssätze gebildete (§§ 18 StabG, 51 HGrG), institutionelle Subjekte von Zuständigkeiten (vornehmlich Koordinierungszuständigkeiten), zur transitorischen Wahrnehmung der Eigenzuständigkeiten (die Koordinierung von Konjunkturpolitik und Finanzplanung der Gebietskörperschaften ist Bundesaufgabe⁵⁰⁶) einer juristischen Person (des

⁵⁰⁴ Bereich der "Staatsorganisation" (von ihm als Gegensatz zur Verwaltungsorganisation gemeint) verneint. Seine Ansicht, die er an den Beispielen Bundestagspräsident, Vermittlungsausschuß und Senate der obersten Bundesgerichte gewinnt, kann jedoch nicht überzeugen, da auch bei diesen Institutionen unvermittelte Zurechnung einzelner Tätigkeiten auf den Bund besteht, nicht eine vorläufige Zurechnung auf Bundestag bzw. Bundesgericht. Auch seine Lösung, Staatsorganteil läge vor, wenn seine Existenz sich aus der Notwendigkeit der Arbeitsteilung ergebe (S.130), ist wenig überzeugend.

⁵⁰⁵ Wolff, aaO, S.48.

⁵⁰⁶ Siehe oben, S.200 und unten, S.237 f.

Bundes). Insoweit ist der Organbegriff auf die Räte problemlos anwendbar. Zweifelhaft ist aber, ob ihnen auch das Merkmal der Eigenständigkeit zukommt, ob sie also als Organe oder nur als Organteile zu qualifizieren sind.

Die "Eigenständigkeit" einer organisatorischen Einheit ist zunächst von strukturellen Gesichtspunkten abhängig. Was die Räte anbelangt, so werden diese de facto aus Haushaltsmitteln derjenigen Bundesressorts unterhalten, deren Minister ihr ständiger Vorsitzender ist. Dies widerspricht nicht den gesetzlichen Bestimmungen, obwohl die Räte danach "bei der Bundesregierung" gebildet werden. Die Bundesregierung als Gesamtkabinetts stellt selbst nicht ein eigenes Ressort dar, kann also haushaltsrechtlich den Unterhalt der Räte nicht bestreiten. Dafür, daß den Räten eigene Haushaltsrechte verliehen werden sollten, bestehen keine Anhaltspunkte. Es spricht also alles dafür, daß diese organisations-technische und finanzielle Seite der Disposition der Bundesregierung überlassen bleiben sollte, wobei wohl die Regelung erwartet wurde, die bei Erlass der Gesetze de facto schon bestand (beim Finanzplanungsrat und beim "Runden Tisch").

Ein weiterer struktureller Gesichtspunkt betrifft den Erlass der Geschäftsordnungen der Räte. Der Finanzplanungsrat kann seine Geschäftsordnung selbst erlassen (§ 51 Abs.5 HGrG), ist insoweit also selbständig. Der Konjunkturrat hat sich diesbezüglich ebenfalls selbständig gemacht, wenn auch contra legem⁵⁰⁷.

In struktureller Hinsicht ergibt sich somit kein ein-

⁵⁰⁷ Siehe oben, S. 189.

heitliches Bild. Diese äußerlichen Kriterien tragen ohnehin nur Indizcharakter. Die finanzmäßige Beiordnung und Angliederung an den technischen Apparat eines anderen Organs braucht einer Institution nicht in jedem Fall die funktionale Eigenständigkeit und damit den Organcharakter zu nehmen⁵⁰⁸.

Demgegenüber wird bei Möller die Auffassung vertreten, die Räte seien "demjenigen Ressortminister zugeordnet, in dessen Ressort die ... wahrzunehmenden Aufgaben fallen"⁵⁰⁹ und sie seien keine selbständigen Organe⁵¹⁰. Zur Unterstützung werden zwei Argumente vorgebracht. Das erste bezieht sich auf den Wortlaut "bei der Bundesregierung": "Damit wird ausgedrückt, daß der Konjunkturrat kein Rat ist, der der Öffentlichkeit selbständig und unmittelbar gegenübertritt, sondern ein nachgeordneter 'Beirat'...Die Worte...haben nur den Sinn klar zu stellen, daß der Konjunkturrat kein selbständiges Organ im Sinne einer für konjunkturpolitische Fragen zuständigen Nebenregierung ist."⁵¹¹ Ob durch das Wort "bei" tatsächlich die Qualifizierung zum "Beirat" vorgenommen werden sollte, erscheint vom Wortsinn her zumindest nicht zwingend⁵¹². Hinzu kommt, daß das Wortpaar "Rat" und "Beirat" keineswegs rechtstechnisch eindeutig festliegt⁵¹³. Darüberhinaus ist dieses Argument

⁵⁰⁸ Wolff, Verwaltungsrecht II, S.111.

⁵⁰⁹ Vgl. Möller, StabG § 18 Rdnr.2 und Anhang zu § 18 (§ 51 HGrG) Rdnr.3.

⁵¹⁰ Möller, StabG, § 18 Rdnr.2.

⁵¹¹ Möller, StabG, § 18 Rdnr.2.

⁵¹² § 18 Abs.1 S.2 StabG spricht sogar ausdrücklich von Rat: "Dem Rat gehören an..."

⁵¹³ Zur insoweit uneinheitlichen Terminologie des Gesetzgebers vgl. Wolff, aaO, S.111. Auch Böckenförde,

rein formaler Natur und müßte sich an der materiellen Funktion der beiden Gremien erst erhärten lassen.

Das zweite Argument Möllers knüpft an die Tatsache an, daß die Bundesregierung als Kollegium kein eigenes Ressort darstellt; "deshalb kann der Konjunkturrat nicht ihr, sondern nur dem zuständigen Ressortminister zugeordnet sein"⁵¹⁴. Auch dieser Schluß ist jedoch nicht zwingend. Mit E.-W. Böckenförde ist zwar davon auszugehen, daß das in Art.65 GG verankerte Ressortprinzip auch einen Grundsatz der lückenlosen Ressortzuteilung enthält, nach dem alles, was ressortfähig ist auch in einen ministeriellen Geschäftsbereich fällt⁵¹⁵. "Die (gesetzliche) Errichtung einer Behörde, die der Regierung als Kollegium untersteht, von ihr 'ressortiert', ist verfassungsrechtlich ausgeschlossen"⁵¹⁶. Dies alles kann jedoch nur für die Fälle gelten, bei denen es um eine hierarchische Unterordnung unter Regierung bzw. Ministerium geht, da nur sie ressortfähig sind. Nach der Definition nimmt ein Bundesorgan aber eigenständig und unvermittelt Eigenzuständigkeiten des Bundes wahr, so daß ein "Unterstehen", also eine Vermittlung durch Bundesregierung oder ein Bundesministerium ausscheidet. Die Argumentation Möllers kann

⁵¹³ Organisationsgewalt, S.256, den Möller zitiert, gebraucht den Begriff Beirat "nur im Sinne eines allgemeinen Sammelbegriffs" (S.253).

⁵¹⁴ Möller, StabG, § 18 Rdnr.2 Vgl. auch Böckenförde, aaO, S.255:"...die Beiräte müssen aber, da sie für bestimmte Fachaufgaben berufen werden, bei einem Ressort gebildet werden."

⁵¹⁵ Böckenförde, aaO, S.181.

⁵¹⁶ Böckenförde, aaO.

also nur treffen, wenn feststeht, daß die Räte keine Organe, sondern Organteile sind. Gegen den Organcharakter der beiden Gremien kann somit nur der mehrdeutige Wortlaut angeführt werden.

Was das Problem Zugehörigkeit zur Bundesregierung oder zum Fachressort angeht, müßte hier eine Differenzierung vorgenommen werden, zwischen der (organisationsrechtlichen) Zuordnung, die Rangverhältnisse und funktionale Verbindungen festlegt, und der (organisatorisch-technischen) Zuweisung der Bedarfsverwaltung an einen bestimmten Apparat. Letztere - nach der Diktion Wolffs als 'Angliederung' zu bezeichnen⁵¹⁷ - muß nicht notwendig mit der erstgenannten zusammenfallen und enthält keine Entscheidung zwischen den Alternativen Organ - Organteil⁵¹⁸. Für den Konjunkturrat und den Finanzplanungsrat hat der Gesetzgeber diese Regelung der organisatorisch-technischen Seite der Bundesregierung überlassen⁵¹⁹. Diese hat so entschieden, daß sie die Gremien dem zuständigen Fachministerium angliedert hat. Darüberhinausgehend auch organisationsrechtlich zugeordnet sind sie diesen nur dann, wenn sie entweder als unselbständige Organteile in deren Ressort fallen, oder wenn sie und die Fachministerien als jeweils selbständige Organe in der Ausübung ihrer Zuständigkeiten organisationsrechtlich aufeinander angewiesen sind⁵²⁰. Eine derartige Zuordnung selbständiger Organe - in der Diktion Wolffs "Beiordnung"⁵²¹ - wäre aber auch an die Bundesregierung denkbar und verfassungsrechtlich unbedenklich⁵²². In diesem Fall würde

⁵¹⁷ Vgl. Wolff, aaO, S.111.

⁵¹⁸ Vgl. Wolff, aaO, S.111.

⁵¹⁹ Vgl. oben, S.206.

⁵²⁰ Vgl. Wolff, aaO, S.112.

sie überdies mit dem Wortlaut der Bestimmungen harmonisieren.

Dennoch kann eine Beiordnung von vornherein ausgeschlossen werden. Weder die Bundesregierung, noch eines der Ministerien sind bei der Ausübung ihrer Zuständigkeiten organisationsrechtlich auf Tätigkeiten der Räte angewiesen oder umgekehrt. Der Wortlaut "bei der Bundesregierung" hat somit - außer der Klarstellung der Bundeszuständigkeit im Bund - Länder - Verhältnis - nur den Sinn, die Angliederung der Gremien an das zuständige Ressort dem Kabinett zu überlassen⁵²³.

Entscheidend für die Frage ist letztlich der funktionale Gesichtspunkt. Dieser ergibt, daß das Verhalten von Konjunkturrat und Finanzplanungsrat dem Bund rechtlich unvermittelt zugerechnet wird. Die Räte sind also funktional eigenständig⁵²⁴.

Dies erweist ein Blick auf ihre Tätigkeit. Beide Gremien geben hauptsächlich Empfehlungen ab, die den Charakter von Kommunikés tragen⁵²⁵. Diese Empfehlungen

⁵²¹ Vgl. Wolff, aaO.

⁵²² Vgl. auch Köttgen, Bundesregierung und oberste Bundesbehörde, DÖV 1954, S.5.

⁵²³ In diesem Teilergebnis stimmt somit die hier vertretene Ansicht mit der Meinung Möllers, aaO, trotz verschiedener Ausgangspunkte überein. A.A. Stern, in: Stern/Münch, S.162, der von einer Bildung beim Gesamtkabinett ausgeht, ohne allerdings zum Organcharakter nähere Ausführungen zu machen.

⁵²⁴ A.A. Matzerath, in: AfK, 1972, S.264 f., der sich zu formal nur auf den Wortlaut "bei der Bundesregierung" stützt. Im Widerspruch dazu qualifiziert er die Räte im Anschluß an Stern als "Konsultativorgane."

sollen als Äußerungen des Konjunkturrats bzw. Finanzplanungsrats ihre koordinierende Wirkung entfalten. Das Gesetz sieht nicht vor, daß sie als Äußerungen der Bundesregierung oder des Bundeswirtschafts- und/oder -finanzministeriums, die sich nur der Arbeit der beiden Gremien bedienen, zu werten sind⁵²⁵. Die rechtliche Zuordnung zur Bundesregierung oder zu einem Bundesminister wäre auch sinnlos, da die Wirkung der Tätigkeit gerade darin bestehen soll, daß nicht die Bundesregierung oder ein Bundesminister die Empfehlung gibt, sondern ein von allen Beteiligten beschicktes Gremium. Außerdem könnte eine solche Konstruktion zu dem unsinnigen Ergebnis führen, daß die Bundesregierung bzw. eines der betroffenen Ministerien, die ja auch Adressaten der Empfehlungen sein können, eine Empfehlung an sich selbst geben würden. Schließlich ist zu bedenken, daß der Einfluß der Bundesregierung und ihre Minister auf Mitgliedschaftsrechte beschränkt sein sollte, eine weitergehende Herrschaft über die Tätigkeit der Räte (z.B. die Befugnis zur Geheimhaltung der Empfehlungen oder gar eine Weisungsbefugnis hinsichtlich Gegenstand und Inhalt) also nicht vom Gesetz gedeckt ist. Auch unter diesem Aspekt ist eine rechtliche Zurechnung fragwürdig. Die Empfehlungen werden somit unmittelbar als Tätigkeit des Bundes, wahrgenommen durch Finanzplanungsrat bzw. Konjunkturrat, nicht etwa als Tätigkeit des Bundes, wahrgenommen durch die Bundesregierung bzw. Bundeswirtschafts- oder -finanzministerium, für diese ausgeführt durch Finanzplanungsrat oder Konjunkturrat

⁵²⁵ Vgl. dazu oben, S.139 ff.

⁵²⁶ A.A. offensichtlich Möller, StabG, § 18 Rdnr.3, der davon ausgeht, daß der Ressortminister als Adressat der Empfehlung diese an die Bundesregierung weiterzugeben hat. Siehe dazu oben, S.138, Fußnoten 326 und 308.

angesehen.

Das Gesagte gilt entsprechend auch für die Anhörung des Konjunkturrats vor Kreditlimitierungsverordnungen und obligatorischen Konjunkturausgleichsrücklagen. Eine durch die Bundesregierung vermittelte Zurechnung würde hier außerdem zu der kuriosen Konsequenz führen, daß die Bundesregierung vor Erlaß einer solchen Verordnung eine Anhörung vornehmen müßte, die ihr selbst rechtlich zugerechnet würde, sie sich quasi selbst anhören müßte. Nimmt man, wie Möller, eine Vermittlung durch den zuständigen Minister an, so wäre die Folge, Anhörung eines ihrer Mitglieder, also praktisch doppelte Beteiligung beim Erlaßverfahren, auch nicht besonders sinnvoll.

Als Ergebnis läßt sich somit zusammenfassen: Konjunkturrat und Finanzplanungsrat nehmen - unvermittelt durch andere Organe - Eigenzuständigkeiten des Bundes wahr, sind somit Bundesorgane. In ihren arbeitstechnischen Belangen sind sie ihrem zuständigen Fachministerium - unbeschadet ihrer Eigenständigkeit - angegliedert.

3. Die Stellung der Bundesminister

Von dem Organ als institutionellem Subjekt sind die seine Zuständigkeiten ausübenden konkreten Menschen, die "Organwalter", zu unterscheiden⁵²⁷. Bundeswirtschafts- und Bundesfinanzminister als konkret diese Funktion ausübende Menschen sind in diesem Sinn, zusammen mit den anderen Mitgliedern, Organwalter der Kollegialorgane Konjunkturrat und Finanzplanungsrat. Als solche wirken sie an der (Koordinierungs-) Tätig-

⁵²⁷ Wolff, Verwaltungsrecht II, S.54 f.

keit mit, die den Zuständigkeitssubjekten Konjunktur-
rat und Finanzplanungsrat rechtstechnisch zugerechnet
wird⁵²⁸.

Dieselben Menschen sind aber außerdem Organwalter der
Organe Bundesminister für Wirtschaft bzw. Bundesmini-
ster der Finanzen. Diesen Organen wurden vom Gesetz-
geber Mitwirkungsrechte und -pflichten am Willensbil-
dungsprozeß der beiden Gremien übertragen. Die Mini-
ster stehen somit in einer doppelten Organwalterstel-
lung: Einmal nehmen sie Koordinierungsfunktionen der
Bundesorgane Konjunkturrat und Finanzplanungsrat
wahr und zum anderen Mitwirkungsfunktionen des Bun-
deswirtschafts- bzw. -finanzministers an der Tätig-
keit der beiden Räte.

II. Beziehungen der Räte zu den Ländern

Auch die organisatorischen Beziehungen zu den Ländern
knüpfen an einer doppelten Organwalterstellung an. Die
Mitglieder von der Länderseite üben einerseits zusam-
men mit den anderen Mitgliedern konkret die Koordinie-
rungstätigkeit aus, die organschaftlich den Bundesor-
ganen Konjunkturrat und Finanzplanungsrat zugerechnet
wird. Andererseits werden sie aber auch organschaft-
lich für Landesorgane tätig.

1. Stellung der "Landesvertreter" im Konjunkturrat

Nach § 18 Abs.1 S.2 Nr.2 StabG gehören dem Konjunktur-
rat "je ein Vertreter eines jeden Landes" an. Ganz
allgemein geht aus dieser Formulierung zunächst her-
vor, daß das Verhalten des vom Land gesandten Organ-
walters dem Land in irgendeiner Form als Wahrnehmung
seiner Mitwirkungsfunktion zurechenbar sein muß. Frag-

⁵²⁸ Wolff, aaO, S.55.

lich ist, ob darüberhinaus auch ein bestimmtes Landesorgan als Zurechnungssubjekt festgelegt wurde.

Zum ganz überwiegenden Teil fallen konjunkturpolitische Maßnahmen in der Praxis in den Kompetenzbereich der Regierung⁵²⁹. Dem Sinn der Vorschrift entspricht somit nur die Wahrnehmung der Mitwirkungsfunktion durch ein Regierungsorgan und zwar durch dasjenige, das nach der inneren Organisation des Landes für Konjunkturpolitik zuständig ist. Im übrigen ist die Zuständigkeitsfrage offengeblieben. Welche Person in concreto die Tätigkeit im Konjunkturrat ausübt und damit gleichzeitig Organwalter des Rates wird, bleibt den Regelungen der Organisation des Landes überlassen. Diese können den Minister persönlich als Organwalter des zuständigen Ressorts (Organwalter im engeren Sinn)⁵³⁰, aber auch einen hierarchisch tiefer stehenden Beamten des Ministeriums als Walter eines Organanteils dieses Ressorts (Organwalter im weiteren Sinn)⁵³¹ bestimmen. Im Gegensatz zu den Mitgliedern von der Bundesseite hat das Gesetz die konkreten Organwalter der Landesseite also nicht bestimmt.

Demgegenüber ist in der Geschäftsordnung des Konjunkturrats⁵³² bestimmt, daß die Landesvertreter Mitglieder

⁵²⁹ Nach Stern, in: Stern/Münch, S.55 und Möller, StabG Art.109 GG, RdNr.15, ist Konjunkturpolitik sogar "sachlogisch gouvernemental". Gegen den vagen und pragmatischen Charakter dieser Formel Badura, Buchsprechung, in: AöR, Bd.95, 1970, S.494.

⁵³⁰ Wolff, Verwaltungsrecht II, S.55.

⁵³¹ Wolff, aaO.

⁵³² § 1 Abs.1 S.1 der Geschäftsordnung.

der Landesregierungen sein müssen. Damit wird also über § 18 Abs.1 S.2 Nr.2 StabG hinausgehend in die Organisationsgewalt der Länder eingegriffen. Von der Geschäftsordnungskompetenz, die nur das interne Verfahren des Konjunkturrats betrifft, wird ein solcher Eingriff nicht gedeckt⁵³³. Die Geschäftsordnung des Konjunkturrats ist also auch insoweit ungültig⁵³⁴.

Ob die Organwalter der Länderseite an Weisungen gebunden sind, wird in § 18 StabG nicht geregelt. Möller nimmt zwar an, daß aus der Bezeichnung als "Vertreter" im Gesetz sich eine Vertretereigenschaft und folglich eine Weisungsgebundenheit ergebe⁵³⁵. Der Begriff

⁵³³ Darauf weist auch Möller, StabG, § 18 Rdnr.3 hin, ohne allerdings eine rechtliche Konsequenz daraus zu ziehen.

⁵³⁴ Da die Geschäftsordnung ohnehin im ganzen Umfang ungültig ist, weil sie unter Verstoß gegen § 18 Abs.2 S.1 StabG erlassen wurde (siehe oben, S.189) ist die Untersuchung der Rechtmäßigkeit nur sinnvoll, wenn man unterstellt, daß das Erlaßverfahren in Ordnung war. Die oben entwickelte Ungültigkeitsfolge des § 1 Abs.1 der Geschäftsordnung beruht dementsprechend auf der Unterstellung, der Bundeswirtschaftsminister habe, wie es das Gesetz vorschreibt, die Geschäftsordnung erlassen. Möglich wäre aber auch eine andere Unterstellung, nämlich der Konjunkturrat sei nicht durch die gesetzliche Regelung vom Erlaß seiner Geschäftsordnung ausgeschlossen. Für diesen Fall wären die oben genannten Argumente angesichts der Koordinierungsfunktion und der interförderativen Basis des Rates nicht einschlägig.

⁵³⁵ Möller, StabG § 18 Rdnr.3.

Vertreter ist aber keineswegs ausschließlich auf Menschen bezogen, die weisungsgebunden für einen anderen handeln. Wolff beispielsweise gebraucht den Begriff Vertretung als Sammelbegriff für alle Fälle, in denen "kraft objektiven Rechts das Verhalten eines Rechtssubjekts (des Vertreters) einem anderen (dem Vertretenen) zugeordnet wird, so daß aus dem Verhalten des Vertreters der Vertretene berechtigt und verpflichtet wird"⁵³⁶. Darunter fallen nach Wolff die Stellvertretung beim Rechtsgeschäft, die Botenschaft, die gesetzliche Vertretung, die juristische Repräsentation und die Organschaft, wobei im einzelnen Weisungsbefugnis bestehen kann oder nicht⁵³⁷.

Die Frage, an wessen Weisungen der Landesvertreter gebunden sein soll, behandelt Möller nicht. Denkbar ist, daß er von einer Weisungsbefugnis des zuständigen Landesministers ausgeht. Ist das Landesmitglied im konkreten Fall Walter eines Organteils des Landesministeriums (z.B. der zuständige Referent), ergibt sich ein Weisungsrecht des Ministers bereits aus diesem Status. Nimmt der Minister aber selbst die Mitwirkungsfunktion im Konjunkturrat wahr, ist eine derartige Weisungsbefugnis sinnlos. Ein sich aus § 16 StabG ergebendes selbständiges Weisungsrecht wäre somit nur sinnvoll, wenn Möller - etwa analog zur Regelung beim Bundesrat - von einer generellen Weisungsbefugnis der Landesregierung gegenüber dem Landesvertreter (also eventuell auch dem Landesminister) ausginge. Dem steht jedoch entgegen, daß die Mitwirkung an der Tätigkeit des Konjunkturrats weder als Entscheidung über den grundlegenden politischen Kurs eines Landes automatisch in je-

⁵³⁶ Wolff, Verwaltungsrecht II, S.233.

⁵³⁷ Wolff, aaO, S.233 ff.; vgl. auch Wahl, S.85, der für den von ihm gebildeten Begriff der "organisatorischen Stellvertretung" (S.74 f.) eine Weisungs-

dem Fall in die Zuständigkeit der Regierung als Kollegium fällt⁵³⁸, noch kraft besonderer Normen überhaupt auf ein Weisungsrecht geschlossen werden kann, wie dies beim Bundesrat der Fall ist⁵³⁹.

Nach alledem kann nicht angenommen werden, daß § 18 StabG die Bindung der Länderorganwalter an Weisungen festlegt. Derartige Regelungen bleiben der Organisationsgewalt in den Ländern überlassen⁵⁴⁰.

2. Stellung der "Landesvertreter" im Finanzplanungsrat

Gemäß § 51 Abs.1 S.2 HGrG gehören dem Finanzplanungsrat auf Seiten der Länder "die für die Finanzen zuständigen Minister der Länder" an. Damit ist, wie beim Konjunkturrat, bestimmt, daß die Wahrnehmung der Mitwirkungsrechte im Finanzplanungsrat durch den vom Land entsandten Organwalter dem zuständigen Regierungsmitglied organschaftlich zugerechnet wird. Darüberhinaus und abweichend von § 18 StabG wird außerdem festgelegt, daß die Person des Organwalters (im engeren Sinn) des Landesfinanzministers zugleich Organwalter des Finanzplanungsrats ist⁵⁴¹. Auch die Ländermitglieder des

⁵³⁷ abhängigkeit des Vertreters nicht voraussetzt.

⁵³⁸ Maunz, in: Maunz/Dürig/Herzog, Art.51 Rdnr.17.

⁵³⁹ Vgl. Maunz, aaO, Rdnr.16.

⁵⁴⁰ Für den Bereich der Bayerischen Verfassung beispielsweise wären Weisungen des Ministerpräsidenten an den zuständigen Ressortminister, die das Verhalten des Konjunkturratsmitglieds betreffen, im Rahmen der Richtlinienkompetenz denkbar; vgl. Schweiger, in: Nawiasky/Leusser/Gerner/Schweiger/Zacher, Art.51 Rdnr.3.

⁵⁴¹ Zur Verfassungsmäßigkeit dieser Regelung siehe unten, S.246 f.

Finanzplanungsrats haben somit eine doppelte Organwalterstellung inne. Einerseits werden ihre Akte transitonisch dem Finanzplanungsrat und endgültig dem Bund zugerechnet, andererseits werden sie transitorisch dem Landesorgan Finanzminister des Landes und endgültig dem Land zugerechnet.

III. Beziehungen der Räte zu den Kommunen

Nach § 18 Abs.1 S.2 Nr.3 StabG und § 51 Abs.1 S.2 Nr.3 HGrG gehören den Räten auch je "vier Vertreter der Gemeinden und Gemeindeverbände, die vom Bundesrat auf Vorschlag der kommunalen Spitzenverbände bestimmt werden" an. Der Wortlaut scheint auf organisatorische Verbindungen zu den einzelnen Kommunen hinzudeuten.

1. "Vertretung" jeder einzelnen Kommune?

Nach der Terminologie Wolffs bezeichnet der Ausdruck "Vertretung" den Tatbestand, daß das Verhalten eines Rechtssubjekts einem anderen zugeordnet wird⁵⁴². Der Begriff wird aber auch mit anderem Bedeutungsumfang gebraucht, sowohl enger, mit dem zusätzlichen Erfordernis der Weisungsbefugnis des Vertretenen⁵⁴³, als auch weiter, z.B. im Sinne bloßer Interessen-'Vertretung!'. Vom Wortlaut her ist somit kein eindeutiger Schluß auf eine direkte Zuordnung oder Zurechnung der Tätigkeit der 'Gemeindevertreter' auf jede einzelne Kommune

⁵⁴² Wolff, aaO, S.233; bei der Zuordnung treten nach der Diktion Wolffs die Rechtsfolgen von Tatbeständen in der Person des Vertretenen ein, während bei der Zurechnung, als enger gebrauchtem Unterfall, bereits das Verhalten des Vertreters als das des Vertretenen gilt (Wolff, aaO, S.234 und 237).

⁵⁴³ Vgl. Möller, StabG, § 18 Rdnr.3; siehe oben, S.215.

möglich. Insofern besteht auch ein Unterschied zur Formulierung des § 18 Abs.1 S.2 Nr.2 StabG, wo es "je ein Vertreter eines jeden Landes heißt, also auf spezielle Verbindungen zu jedem einzelnen Land hingewiesen wird.

Dafür, daß das Verhalten der 'Gemeindevertreter' bei ihrer Mitwirkung in den Räten nicht jeder einzelnen Kommune zugerechnet werden soll, daß sie also weder Organwalter noch Stellvertreter sein sollen, sprechen die gewichtigeren Gesichtspunkte. Da ist zunächst der Auswahlmodus zu nennen. Die kommunalen Spitzenverbände schlagen die Mitglieder vor, der Bundesrat bestimmt sie. Der Bundesrat kann die Bestimmung dabei nicht verweigern, er hat nur ein Auswahlrecht⁵⁴⁴. Die einzelnen Kommunen sind an der Bestimmung ihrer Vertreter also höchstens indirekt, über ihre eventuelle Mitgliedschaft in einem der kommunalen Spitzenverbände, beteiligt. Ein weiterer Gesichtspunkt ergibt sich aus § 52 Abs.2 S.1 HGrG, wonach die Länder nicht nur für sich selbst, sondern auch für ihre kommunalen Körperschaften, dem Finanzplanungsrat Auskunft erteilen. Von den vier 'Gemeindevertretern' im Finanzplanungsrat ist hier nicht die Rede. Auch dies spricht gegen direkte organisatorische Verbindungen zwischen ihnen und den Kommunen.

2. Vertretung der kommunalen Spitzenverbände

Entgegen dem Wortlaut der Bestimmungen sollen die Mitglieder der Gemeindeseite nicht Vertreter der Kommunen, sondern der kommunalen Spitzenverbände sein⁵⁴⁵. Dafür spricht einmal das Vorschlagsrecht der kommunalen Spitzenverbände. Zum andern spricht die Anzahl der Gemein-

⁵⁴⁴ Möller, aaO.

⁵⁴⁵ So auch Berkenhoff, S.66 und Schnell, S.59 (beide ohne Begründung).

demitglieder dafür. Sie entspricht genau der Anzahl der kommunalen Spitzenverbände (Deutscher Städtetag, Deutscher Städtebund, Deutscher Gemeindetag und Deutscher Landkreistag), so daß jeder dieser Verbände ein Mitglied in den Konjunkturrat bzw. Finanzplanungsrat entsenden kann⁵⁴⁶. Schließlich waren auch schon bei den Gesprächen am "Runden Tisch", einem Vorläufer und Vorbild des Konjunkturrats, Vertreter der kommunalen Spitzenverbände als Mitglieder beteiligt⁵⁴⁷.

3. Indirekte Zurechnung der Tätigkeit der kommunalen Spitzenverbände auf die einzelnen Kommunen?

Denkbar wäre auch die indirekte, vermittelte Zurechnung der Tätigkeit der Vertreter der kommunalen Spitzenverbände in den Räten auf die einzelne Kommune, wenn die Spitzenverbände insoweit Vertretungsmacht hätten.

Die kommunalen Spitzenverbände sind sämtlich privatrechtliche Vereinigungen⁵⁴⁸, die Mitgliedschaft der Kommunen ist freiwillig. Ihr Zweck ist es, "die gemeinsamen Interessen ihrer Mitglieder zu wahren und

⁵⁴⁶ Was in der Praxis auch geschehen ist, vgl. BR-Drs.284/67.

⁵⁴⁷ Vgl. Berkenhoff, aaO: "Dabei verdient festgehalten zu werden, daß es der Vertreter des Deutschen Städtebundes war, der als Gast beim Runden-Tisch-Gespräch...den Antrag stellte, die Gasteigenschaft in eine Mitgliedschaft umzuwandeln, was unter wohlwollender Billigung des Bundeswirtschaftsministeriums und der Bundesbank...zugestanden wurde."

⁵⁴⁸ Vgl. Schnell, S.27; der Deutsche Städtetag beispielsweise ist ein nichtrechtsfähiger Verein.

zu pflegen und bei allen in Betracht kommenden Behörden und Körperschaften zu vertreten"⁵⁴⁹. Die Spitzenverbände vertreten also die übergeordneten gemeinsamen Interessen der Mitglieder, Vertretungsmacht - sei es als Vollmacht, sei es in einer Organbeziehung - haben sie nicht. In dieser Beziehung läßt sich ihre Stellung also mit Interessenverbänden gleichsetzen⁵⁵⁰. Den einzelnen Mitgliedern werden weder die Rechtsfolgen des Verhaltens dieser Verbände noch das Verhalten selbst zugerechnet.

Als Ergebnis läßt sich somit festhalten, daß die Mitglieder auf der kommunalen Seite in ihren organisatorischen Verbindungen nicht den Bundes- und Ländermitgliedern in den Räten entsprechen⁵⁵¹. Sie sind zwar Organwalter der Räte, nicht aber zugleich Organwalter oder Stellvertreter der Kommunen. Zu diesen haben sie nur die lockere Verbindung einer verbandlichen Interessenvertretung⁵⁵².

⁵⁴⁹ So § 1 Abs.1 der Satzung des Deutschen Städtebundes; vgl. Berkenhoff, S.84.

⁵⁵⁰ Die Repräsentanten der kommunalen Spitzenverbände wehren sich allerdings heftig gegen eine pauschale Gleichsetzung, mit dem Hinweis darauf, daß sie nicht Gruppeninteressen, sondern das allgemeine Interesse vertreten. Vgl. Ziebill, in: AfK 1968 II, S.208.

⁵⁵¹ In ihren Mitgliedschaftsrechten sind sie ihnen natürlich gleichgestellt.

⁵⁵² A.A. anscheinend Möller, StabG. Hier ist immer nur von Vertretung und Einschaltung der Gemeinden die Rede (vgl. Einführung XII, S.52; § 15 Rdnr.10; § 18 Rdnr.3; Anhang zu § 18 (§ 51 HGrG) Rdnr.4). Einmal heißt es sogar (Einführung XIII, S.52): "Erstmalig sind die Gemeinden auf gesetzlicher

Drittes Kapitel

Vergleich mit ähnlichen Gremien

Das seit dem ersten Weltkrieg für die Regierungstätigkeit charakteristische Anwachsen der Zusammenarbeit mit einer Fülle von Ausschüssen und Beiräten⁵⁵³, hat auch im Bereich der Wirtschafts- und Finanzpolitik zur Bildung vieler derartiger Gremien geführt. Da ihre Benennung keiner besonderen Terminologie folgt⁵⁵⁴ und einige von ihnen eine gewisse Affinität zu den hier behandelten Räten haben, könnten Verwechslungen auftreten. Ein kurzer Vergleich soll hier klären und grundlegende organisatorische und funktionale Unterschiede aufzeigen. Damit wird zugleich die Eigenart von Konjunkturrat und Finanzplanungsrat noch einmal verdeutlicht. Aus Gründen der Überschaubarkeit werden dabei die behandelten Gremien in drei funktional bestimmte Gruppen eingeteilt: Gremien der regierungsin-
ternen Koordination (I.), Sachverständigengremien (II.) und Gremien der föderativen und/oder Staat-Gesellschafts-
gruppen-Kooperation (III.)⁵⁵⁵.

⁵⁵² Grundlage an der Einflußnahme auf die Konjunkturpolitik beteiligt." Die hier getroffene Unterscheidung: Vertreter der Kommunen - Vertreter der Spitzenverbände, scheint auch für Matzerath, in: AfK, 1972, S.251 ff., völlig bedeutungslos zu sein.

⁵⁵³ Vgl. Prior, S.12.

⁵⁵⁴ Vgl. z.B. Kunze, S.138 f.; siehe auch Fußnote 555.

⁵⁵⁵ Diese Einteilung folgt ausschließlich Zweckmäßigkeitserwägungen, die sich auf die vorliegende Arbeit beziehen. Eine befriedigende und allgemein gebräuchliche Terminologie gibt es bis jetzt noch nicht. Die von Böckenförde, Organisationsgewalt,

I. Gremien der regierungsinternen Koordination

1. Kabinettsausschüsse: "Wirtschaftskabinett", "Finanzkabinett"

Der durch Kabinettsbeschuß vom 20.3.51 errichtete⁵⁵⁶ und seither beibehaltene ministerielle Koordinierungsausschuß für Wirtschaftsfragen (sog. Wirtschaftskabinett) ist ein Kabinettsausschuß im eigentlichen Sinn, d.h. er setzt sich nur aus Mitgliedern des Bundeskabinetts, also aus Bundesministern zusammen und bildet so einen engeren Ausschnitt aus dem Gesamtkabinett⁵⁵⁷.

Das gleiche gilt für das sog. Finanzkabinett, den Kabinettsausschuß für mittelfristige Finanzplanung, dem der Bundeskanzler und die Bundesminister für Wirtschaft, Finanzen und Inneres angehören⁵⁵⁸.

⁵⁵⁵ S.243 ff. gebrauchte Einteilung in Kabinettsausschüsse und Beiräte kann hier nicht unmodifiziert übernommen werden, da sie Unterschiede zwischen regierungsinterner und "grenzüberschreitender" föderativer Koordination, zwischen beratender und koordinierender Funktion nicht ausdrücken kann. Vgl. Böckenförde, aaO, S.249: "Funktionell gesehen stellen sie (die Beiräte) die Plattform dar, von der aus allgemeiner Sachverstand, spezialisiertes Fachwissen und gesellschaftliche Interessen einerseits von sich aus auf die Erfüllung der staatlichen Aufgaben Einfluß nehmen, andererseits vom Staat zu Beratung und Mitarbeit herangezogen werden." Im Gegensatz dazu rechnet Böckenförde dann aber auch noch föderative Koordinierungsgremien zu den Beiräten (vgl. aaO, S.254).

⁵⁵⁶ Vgl. Archiv der Gegenwart, 1951, S.2867 J.

⁵⁵⁷ Vgl. Böckenförde, aaO, S.244.

Organisatorisch unterscheiden sich solche Kabinettsausschüsse also grundlegend von Konjunkturrat und Finanzplanungsrat. Auch ihre Funktion - hier Koordinierung innerhalb der Regierung⁵⁵⁹, dort Koordinierung verschiedener Regierungen - ist ganz verschieden.

2. Interministerielle Ausschüsse

Ähnliche Unterschiede ergeben sich im Vergleich mit sog. Interministeriellen Ausschüssen, wie z.B. dem Interministeriellen Ausschuß für regionale Wirtschaftspolitik (IMNOS) und dem Interministeriellen Ausschuß Bauwirtschaft der Bundesregierung⁵⁶⁰. In diesen Ausschüssen soll eine Koordination der Regierungstätigkeit von innen her bewirkt werden, indem die an einer Sachfrage beteiligten Ressorts durch gemeinsame Absprache ihre Tätigkeit aneinander ausrichten⁵⁶¹. Auch hier sind also nur Angehörige von Bundesministerien beteiligt, nicht aber Vertreter anderer Gebietskörperschaften⁵⁶². So gehören dem Interministeriellen Aus-

⁵⁵⁸ Nach Auskunft des Bundesministeriums für Wirtschaft und Finanzen an den Verfasser vom 5.10.1972.

⁵⁵⁹ Auf die Möglichkeiten des Kanzlers, mittels der Kabinettsausschüsse seine Richtlinienkompetenz praktisch durchzusetzen, weist Hennis, S.22 f., hin.

⁵⁶⁰ Vgl. Handbuch der BRD, B, S.227.

⁵⁶¹ Vgl. Böckenförde, Organisationsgewalt, S.243.

⁵⁶² Der Terminus Interministerielle Ausschüsse wird insoweit allerdings nicht einheitlich gebraucht. Teilweise werden auch Gremien, denen Ministerialbeamte aus Ressorts verschiedener Gebietskörperschaften angehören, dazu gezählt, vgl. Prior, S.174; wie hier wohl Böckenförde, aaO.

schuß für regionale Wirtschaftspolitik z.B. Referenten der Bundesministerien für Wirtschaft, Finanzen, Arbeit, Landwirtschaft, Inneres und Verteidigung an⁵⁶³. Ein weiterer Unterschied zu Konjunkturrat und Finanzplanungsrat besteht darin, daß sie auf niedrigerer Ebene gebildet wurden, nämlich auf Referenten- bzw. Abteilungsleiterebene, wie das für Interministerielle Ausschüsse charakteristisch ist⁵⁶⁴.

II. Sachverständigengremien

1. Wissenschaftliche Beiräte: Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen und Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft

Die Wissenschaftlichen Beiräte dienen der allgemeinen wissenschaftlichen Beratung der Ministerien⁵⁶⁵, die sich vor allem in der Erarbeitung von Gutachten für den entsprechenden Minister ausdrückt⁵⁶⁶. Dementsprechend besteht der 1950 gebildete Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen aus 19 Wissenschaftlern⁵⁶⁷, die keine Repräsentanten einer Interessengruppe sind, sondern vom Beirat selbst berufene Repräsentanten der rechts- und wirtschaftswissenschaftlichen Disziplinen⁵⁶⁸. Entsprechendes gilt für den Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft, der sich aus 23 Wissenschaftlern zusammensetzt⁵⁶⁹.

⁵⁶³ Vgl. Prior, S.24.

⁵⁶⁴ Vgl. Böckenförde, aaO.

⁵⁶⁵ Vgl. Böckenförde, aaO, S.253.

⁵⁶⁶ Klein, Finanzministerium, S.113.

⁵⁶⁷ Handbuch der BRD, B, S.149.

⁵⁶⁸ Vgl. Klein, aaO.

⁵⁶⁹ Handbuch der BRD, B, S.225.

Funktionell wie organisatorisch bestehen somit keine Gemeinsamkeiten mit Konjunkturrat und Finanzplanungsrat.

2. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

Ebenfalls beratende und begutachtende Tätigkeit übt der Sachverständigenrat aus. Dieser tritt im Gegensatz zu den eben beschriebenen Beiräten der Öffentlichkeit unmittelbar gegenüber, weicht also vom Normaltypus der Beiräte ab⁵⁷⁰. Dennoch steht er den wissenschaftlichen Beiräten organisatorisch nahe. Nach dem Gesetz über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vom 14.8.1963 (BGBl I S.685) besteht er wie jene aus Wissenschaftlern und zwar gemäß § 1 Abs.2 des Gesetzes aus fünf Mitgliedern, die über besondere wirtschaftswissenschaftliche Kenntnisse und volkswirtschaftliche Erfahrungen verfügen müssen. Er unterscheidet sich damit in Zusammensetzung und Funktion ebenfalls grundlegend von Bund-Länder-Gremien, wie sie Konjunkturrat und Finanzplanungsrat darstellen⁵⁷¹.

⁵⁷⁰ Böckenförde, Organisationsgewalt, S.256.

⁵⁷¹ Gegen die Konstruktion des Sachverständigenrats müssen unter dem Aspekt Regierungsverantwortung erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken erhoben werden und sind auch bereits vielfach erhoben worden, zuerst wohl von Böckenförde, aaO; ausführlich Heinze, in: Der Staat 6, 1967, S.433 ff.; ferner Möller, StabG, § 31 Rdnr.4; dagegen Schmidt, Reiner, S.200 f., Fußnote 194.

III. Gremien der föderativen und/oder Staat-Gesellschaftsgruppen-Kooperation

Unter diesem Stichwort sollen recht heterogene Institutionen zusammengefaßt werden, deren Funktion sich insofern gleicht, als sie selbständige Machtgruppen zusammenziehen, um durch gegenseitige Einflußnahme evtl. ein einheitliches Vorgehen zu erzielen.

1. Konzertierte Aktion

Nach § 3 Abs.1 StabG stellt die Bundesregierung im Falle der Gefährdung eines der Ziele des § 1 StabG Orientierungsdaten für ein gleichgerichtetes, aufeinander abgestimmtes Verhalten (konzertierte Aktion) der Gebietskörperschaften, Gewerkschaften und Unternehmensverbände zur Erreichung der Ziele des § 1 zur Verfügung. Das Gesetz definiert die konzertierte Aktion also als Verhalten, nicht als Zusammenkunft; von der Institutionalisierung eines Gremiums ist nicht die Rede⁵⁷². Doch hat sich der Begriff in der Zwischenzeit auch als Bezeichnung der im Abstand von mehreren Monaten stattfindenden Besprechungen zur Herbeiführung dieses Verhaltens eingebürgert⁵⁷³.

Wer im Einzelfall zu einer Besprechung im Rahmen der konzertierten Aktion eingeladen wird, bleibt der Disposition der Bundesregierung überlassen⁵⁷⁴. In der

⁵⁷² Vgl. Möller, StabG, § 3 Rdnr.4; Biedenkopf, in: BB 1968, S.1005.

⁵⁷³ Vgl. Bulletin der Bundesregierung Nr.137 vom 13.10.70, S.1440.

⁵⁷⁴ Vgl. Möller, StabG, § 3 Rdnr.5; a.A. Schmidt, Reiner, S.203.

Praxis hat sich jedoch inzwischen ein konkretes Erscheinungsbild entwickelt. Im allgemeinen nehmen heute an einer konzertierten Aktion Vertreter der Gewerkschaften, der Bundesvereinigung Deutscher Arbeitgeberverbände, des Deutschen Industrie- und Handelstages, des Groß- und Außenhandels, des Einzelhandels, des Handwerks, des Bauernverbandes und des Kreditgewerbes, Mitglieder des Sachverständigenrates, sowie die Bundesminister für Wirtschaft, Finanzen und Arbeit teil, außerdem das Bundeskanzleramt (als Beobachter) und die Deutsche Bundesbank⁵⁷⁵. Von den in § 3 Abs.1 StabG ebenfalls als Beteiligte genannten Gebietskörperschaften hat bisher nur der Bund teilgenommen⁵⁷⁶.

Ob die Teilnahme von Länder- und Gemeindevertretern überhaupt sinnvoll ist, erscheint fraglich. Die Beratungsgegenstände, die den Aufgabenbereich von Konjunkturrat und Finanzplanungsrat bilden, dürften jedenfalls nicht aus der Zuständigkeit der Räte in die Beratungen der konzertierten Aktion verlagert werden. Dies ergibt sich daraus, daß sie diesen Gremien durch detaillierte Normierung eindeutig zugewiesen sind, während Funktion und Aufgabenstellung einer konzertierten Aktion nur sehr global festgelegt wurden.

Dagegen könnte eine zusätzliche Behandlung einzelner Themen in den Gesprächen der konzertierten Aktion stattfinden. In Betracht käme hier wohl vor allem das Verhalten der Gebietskörperschaften als Tarifpartner⁵⁷⁷, aber auch als Gestalter administrierter Preise, da insoweit eine Verwandtschaft mit den Problemen der

⁵⁷⁵ Vgl. Kohn, S.22.

⁵⁷⁶ Vgl. Kohn, aaO; Möller, StabG, § 3 Rdnr.5.

⁵⁷⁷ Vgl. Möller, aaO.

sonst angesprochenen Teilnehmerkreise der konzertierten Aktion besteht. Der bei Möller vertretenen Ansicht, in die konzertierte Aktion dürften Maßnahmen, die in Konjunkturrat oder Finanzplanungsrat zu beraten sind, überhaupt nicht einbezogen werden, es sei denn die Gebietskörperschaften würden in ihrer Eigenschaft als Tarifpartner angesprochen⁵⁷⁸, kann nicht gefolgt werden. Einmal gehört auch die konjunktur- und wachstumspolitische Wirkung von Tarifabschlüssen zu den Aufgabengebieten des Konjunkturrats, so daß die Ausnahme, die bei Möller gemacht wird, inkonsequent ist. Zum anderen verletzt eine Doppelbehandlung die Zuständigkeit des Konjunkturrats nicht und kann - wegen der stärkeren Betonung der Ansicht der Bundesregierung bei der konzertierten Aktion - auch sinnvoll sein.

Bei einer Einladung der Länder und Gemeinden zur Teilnahme an den Gesprächen der konzertierten Aktion würde diese damit neben der Kooperation Staat - Wirtschaftsgruppen auch der föderativen Kooperation dienen. Von der Funktion her wäre sie somit Konjunkturrat und Finanzplanungsrat vergleichbar. Grundlegende Unterschiede bestünden aber auch dann noch in der Organisation. Die konzertierte Aktion als Gremium beruht auf Freiwilligkeit der Erschienenen und Einladenden, nicht wie Konjunkturrat und Finanzplanungsrat auf gesetzlicher Institutionalisierung. Sie ist auch kein Organ, da ihre Erscheinungsform und ihre Existenz an sich immer neu vom Willen der Bundesregierung abhängig ist, sie somit nicht als eigenständiges, institutionelles Subjekt von Zuständigkeiten qualifiziert werden kann⁵⁷⁹.

⁵⁷⁸ Vgl. Möller, aaO.

⁵⁷⁹ Zur Definition des Organs siehe Wolff, Verwaltungsrecht II, S.45 und oben, S.202 ff.

2. Interministerielle Bund-Länder-Ausschüsse

Anders als die eigentlichen Interministeriellen Ausschüsse dienen die Interministeriellen Bund-Länder-Ausschüsse der Koordinierung der Regierungstätigkeit nicht intern, sondern extern zwischen den einzelnen Gebietskörperschaften⁵⁸⁰. Vor allem auf dem Gebiet der Sektorpolitik gibt es eine Vielzahl solcher Ausschüsse, wie z.B. den Interministeriellen Ausschuß für Verbraucherfragen⁵⁸¹. Die Ausschüsse bestehen aus Beamten, meist der Referenten- oder Abteilungsleiterebene, so z.B. auch der Arbeitskreis des Finanzplanungsrates (Abteilungsleiter), der Arbeitsausschuß des Finanzplanungsrates (Referenten), der Wirtschaftspolitische Ausschuß Bund-Länder⁵⁸². In der Regel werden in diesen Gremien Spezialfragen behandelt.

In der Funktion entsprechen sich die Interministeriellen Bund-Länder-Ausschüsse und Konjunkturrat und Finanzplanungsrat also. Sie alle dienen der föderativen Koordinierung. Unterschiede ergeben sich jedoch aus ihrer Organisation. Zunächst ist darauf hinzuweisen, daß die Mitglieder sich aus einer niedrigeren Ebene der Regierungshierarchien rekrutieren. Außerdem sind Konjunkturrat und Finanzplanungsrat gesetzlich institutionalisiert.

⁵⁸⁰ Vgl. Kunze, S.129. Eine einheitliche Terminologie dieser Gremien hat sich noch nicht gebildet. In der Praxis werden Bezeichnungen wie: Arbeitskreis, Arbeitsausschuß, Interministerieller Ausschuß, Gemeinschaftsausschuß, Koordinierungsausschuß usw. nebeneinander verwendet; vgl. Kunze, S.138 f.

⁵⁸¹ Vgl. Kunze, aaO; Handbuch der BRD, B, S.227.

⁵⁸² Letzterer bereitet zuweilen auch die Sitzungen des Konjunkturrats vor (Auskunft des Bundesministeriums für Wirtschaft und Finanzen vom 5.10.72).

siert, während die Interministeriellen Bund-Länder-Ausschüsse allein auf dem Kooperationswillen der beteiligten Gebietskörperschaften beruhen. Und schließlich sind die Räte Organe, während die Bund-Länder-Ausschüsse nur Organteile sind, da ihre Tätigkeit weder dem Bund, noch den Ländern unvermittelt zugerechnet wird, sie also funktional nicht eigenständig sind.

3. Fachministerkonferenzen: Wirtschaftsministerkonferenz, Finanzministerkonferenz

Der interföderativen Kooperation dienen auch die für alle politischen Bereiche bestehenden Fachministerkonferenzen, in denen sich die Minister der Länder und des Bundes miteinander zu arrangieren versuchen. Auf den Gebieten Wirtschaft und Finanzen sind hier die Wirtschaftsministerkonferenz und die Finanzministerkonferenz zu nennen. Hervorgegangen sind diese Einrichtungen aus Zusammenkünften, bei denen Länderangelegenheiten koordiniert wurden; inzwischen haben sie sich jedoch zu Institutionen auch der Bund-Länder-Koordination entwickelt⁵⁸³.

Der Funktion nach entsprechen die Konferenzen also ziemlich genau Konjunkturrat und Finanzplanungsrat, wenn ihre Aufgabengebiete auch nicht so fixiert sind und wenn auch der kommunale Faktor ausgeklammert ist. Organisatorisch bestehen jedoch tiefgreifende Unterschiede. Die Räte beruhen auf Gesetz, die Konferenzen auf dem ständig neu gebildeten Willen zur Zusammenarbeit; es existiert auch keine Geschäftsordnung⁵⁸⁴.

⁵⁸³ Vgl. Hirschmüller, S.19 f. und 23 f.; Kunze, S.122 f. In der Praxis werden sie jedoch auch heute meist noch als Konferenzen der Länder bezeichnet, siehe Hirschmüller, aaO, im Titel.

⁵⁸⁴ Vgl. Hirschmüller, S.21 und 24.

Die Konferenzen stehen zwischen Bundes- und Landesrecht auf einer "dritten", interföderativen Ebene⁵⁸⁵, Konjunkturrat und Finanzplanungsrat sind Bundesorgane. Schließlich sind den Konferenzen als solchen auch keine eigenen Zuständigkeiten übertragen, so daß sie nicht als Organe qualifiziert werden können⁵⁸⁶.

4. Planungsausschuß für die Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur

Zur gemeinsamen Erfüllung der Gemeinschaftsaufgaben nach Art.91 a Abs.1 GG ist auch die Bildung von gemeinsamen Planungsausschüssen vorgesehen worden (Art.91 a Abs.3 S.1 GG). Demgemäß wurde für die Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (Art. 91 a Abs.1 Nr.2 GG) durch § 6 des Gesetzes über die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur"⁵⁸⁷ ein Planungsausschuß gebildet. Es gehören ihm der Bundeswirtschaftsminister (als Vorsitzender), der Bundesfinanzminister, sowie je ein Minister (Senator) eines jeden Landes an. Seine Funktion besteht in der Koordinierung der Planungsvorstellungen von Bund und Ländern⁵⁸⁸ durch Aufstellung eines gemeinsamen Rahmenplans (§§ 5 und 6 des Gesetzes).

Schon aus dieser kurzen Skizze ist ersichtlich, daß zwischen diesem Planungsausschuß und den hier behandelten Räten weitgehende Parallelen bestehen. Er dient der Koordinierung von Bund und Ländern (wenn auch im

⁵⁸⁵ Kisker, Kooperation, S.248.

⁵⁸⁶ So wohl auch Hirschmüller, S.98.

⁵⁸⁷ 6.10.1969, BGBl I S.1861.

⁵⁸⁸ So allgemein für die Planungsausschüsse Maunz, in: Maunz/Dürig/Herzog, Grundgesetz, Art.91 a Rdnr.12.

Bereich der Strukturpolitik) und wurde durch Bundesgesetz institutionalisiert. Außerhalb der Regierungshierarchie stehend ist er ein "durch organisatorische Rechtssätze...gebildetes eigenständiges institutionelles Subjekt von Zuständigkeiten zur transitorischen Wahrnehmung der Eigenzuständigkeiten einer juristischen Person"⁵⁸⁹, also ein Organ. Wenn man außerdem berücksichtigt, daß die koordinierende Mitwirkung bei der Planung der in Art.91 a Abs.1 GG aufgeführten Länderbereiche als "neuartige Bundeskompetenz"⁵⁹⁰ anzusehen ist, wird deutlich, daß der zur Ausfüllung dieser Kompetenz gebildete Planungsausschuß als Bundesorgan zu qualifizieren ist, also auch insoweit Konjunkturrat und Finanzplanungsrat gleicht.

Unterschiede ergeben sich nur in Einzelheiten. Dem Planungsausschuß gehören keine Vertreter der kommunalen Interessen an. Es sind Mehrheitsentscheidungen möglich, wenn auch nur besonders qualifizierte⁵⁹¹. Schließlich ist der Planungsausschuß ein Beschlußorgan, ist also

⁵⁸⁹ Vgl. Wolff, Verwaltungsrecht II, S.45.

⁵⁹⁰ So mit Recht Zacher, Kooperation, BayVBl 1971, S.321, Fußnote 2a. Anders Tiemann, Gemeinschaftsaufgaben II, in: DÖV 1970, S.164, der davon spricht, daß "die Länder nicht bloß im Rahmen eines Bundesorgans" beteiligt werden, aber dennoch den Planungsausschuß als "verfassungsrechtliches Planungsorgan" bezeichnet.

⁵⁹¹ Beschluß mit Mehrheit von drei Vierteln der Stimmen. Die Stimmenzahl des Bundes entspricht der aller Länder; jedes Land hat eine Stimme.

nicht auf Empfehlungen beschränkt⁵⁹². Damit greift seine Konstruktion erheblich stärker in das bundesstaatliche Gefüge ein, als die von Konjunkturrat und Finanzplanungsrat⁵⁹³.

⁵⁹² Den vom Planungsausschuß aufgestellten Rahmenplan führen die Länder durch (§ 9 Abs.1 des Gesetzes).

⁵⁹³ Eingehend zu den Planungsausschüssen vor allem Tiemann, aaO, und Kisker, Kooperation, S.286 ff.

Vierter Teil

Legalitätsanalyse: Vereinbarkeit von Konjunkturrat und Finanzplanungsrat mit dem Grundgesetz

Akut wird die Frage nach der Verfassungsmäßigkeit der Räte ausschließlich im Hinblick auf organisatorische Strukturprinzipien des Grundgesetzes. Eine Untersuchung von Grundrechtsverstößen, an die zunächst ebenfalls gedacht werden könnte, erübrigt sich, da diese eine Berührung der Rechtssphäre des Grundrechtsträgers voraussetzen. Konjunkturrat und Finanzplanungsrat beziehen sich aber in ihrer Bildung und Tätigkeit ausschließlich auf die Gebietskörperschaften. Mag deren Tätigkeit auch im konkreten Fall einen Grundrechtsverstoß darstellen, die bloße Koordinierung solcher Tätigkeiten betrifft den einzelnen noch nicht.

Dementsprechend sollen im folgenden Bildung und Funktion der Räte zunächst dahingehend untersucht werden, ob sie zu Störungen des verfassungsrechtlichen Verhältnisses von Bund, Ländern und Kommunen führen (Erstes Kapitel) und sodann, ob in der Zone von Parlament und Regierung Kernbereiche verfassungsrechtlicher Zuständigkeiten verletzt werden (Zweites Kapitel).

Erstes Kapitel

Die Räte und das Verfassungsgefüge Bund-Länder-Kommunen

Gemeinsame Einrichtungen der Länder oder von Bund und Ländern stoßen seit geraumer Zeit auf starkes Interesse in der Literatur. Im Vordergrund des Diskussion stehen

dabei Fragen der Legitimität einheitlicher Regelungen durch die Länder bzw. durch Bund und Länder, der Rechtsgrundlagen gemeinschaftlicher Einrichtungen und der Qualifizierung des für sie geltenden einheitlichen Rechts⁵⁹⁴. Das Vorherrschen dieser Problematik resultiert aus der fast ausnahmslos praktizierten Institutionalisierung dieser Gemeinschaftseinrichtungen durch Verträge oder informelle Absprachen⁵⁹⁵. Konjunkturrat und Finanzplanungsrat sind demgegenüber durch Bundesgesetze gebildet und rechtlich Bundesorgane. Zweifel an ihrer Verfassungsmäßigkeit ergeben sich daher weder in Hinblick auf die Bildung einer 'dritten Ebene', die außerhalb der Bundes- und der Landesstaatsgewalt angesiedelt ist⁵⁹⁶, noch unter dem Gesichtspunkt eines Griffs der Länder nach der Zentralfunktion vermittels 'interföderativer Einrichtungen'⁵⁹⁷.

⁵⁹⁴ Vgl. Zacher, in: Nawlasky/Leusser/Gerner/Schweiger/Zacher, IV. Die Entwicklung des Verfassungsrechts seit 1946, Rdnr. 54 ff.; ders., Kooperation, BayVB1 1971 S. 321 ff. und 375 ff.; Maunz, Uneinigkeit, in: NJW 1962 S. 1641 ff.; Herzog, in: JuS 1967 S. 193 ff.; Gross, in: NJW 1966 S. 1488 ff.; Kölble, Bildungsförderung, in: DÖV 1964, S. 592 ff.; Haegert, in: NJW 1961 S. 1137 ff.; Pfeiffer, in: NJW 1962 S. 565 ff.; Hempel, S. 31 ff. und 50 ff.; Grawert, Verwaltungsabkommen; Tiemann, Gemeinschaftsaufgaben I; Kisker, Kooperation.

⁵⁹⁵ Nur die Planungsausschüsse für die Gemeinschaftsaufgaben gemäß Art. 91 a GG wurden, abgesehen von den hier behandelten Räten, durch Bundesgesetz institutionalisiert, vgl. z.B. § 7 des Gesetzes über die Gemeinschaftsaufgabe "Ausbau und Neubau von wissenschaftlichen Hochschulen" vom 1.9.1969, BGB1 I, S. 1556.

⁵⁹⁶ Gegen dieses Argument an sich: Herzog, S. 199.

⁵⁹⁷ Zacher, Kooperation, in: BayVB1 1971 S. 377 f.

Problematisch scheint hingegen, ob der Bund, der bei der Bildung der Räte von der üblichen Regelung durch inter-föderative Kooperation abwich, überhaupt die Gesetzgebungskompetenz hat.

I. Bundeskompetenz zum Erlass der §§ 18 StabG und 51 HGrG

Die Materie, auf die sich die genannten Vorschriften beziehen, läßt sich in zwei Gruppen einteilen: In Mitwirkungsbefugnisse des Konjunkturrats bei Normsetzungen (Anhörungsrecht nach §§ 15, 18 Abs.2 S.2, 19, 20 StabG und Zeitplanerstellung nach § 22 StabG) und in Koordinierungsfunktionen beider Räte, jeweils auf den Gebieten der Konjunkturpolitik und der Finanzplanung.

Was die erste Gruppe betrifft, ergibt sich die Gesetzgebungskompetenz zweifelsfrei aus Art.109 Abs.4 GG, wonach durch Bundesgesetz "Vorschriften über 1. Höchstbeträge, Bedingungen und Zeitfolge der Aufnahme von Krediten durch Gebietskörperschaften und Zweckverbände und 2. eine Verpflichtung von Bund und Ländern, unverzinsliche Guthaben bei der Deutschen Bundesbank zu unterhalten (Konjunkturausgleichsrücklagen) erlassen werden" können.

Zweifelhafter ist die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die zweite Gruppe. Als geschriebene Gesetzgebungskompetenz kommt nur Art.109 Abs.3 GG in Betracht. Danach können durch Bundesgesetz "für Bund und Länder gemeinsam geltende Grundsätze für das Haushaltsrecht, für eine konjunkturgerechte Haushaltswirtschaft und für eine mehrjährige Finanzplanung aufgestellt werden." Die Koordinierungsfunktion der Räte betrifft zwar die Bereiche der konjunkturgerechten Haushaltswirtschaft und der Finanzplanung⁵⁹⁸, fraglich ist jedoch, ob sie

⁵⁹⁸ Der Ansicht von Piduch, Art.109 GG, Rdnr.53 und Vogel/Wiebel, in: Bonner Kommentar, Art.109

in diesem Zusammenhang als eine Regelung von "Grundsätzen" angesehen werden kann. Die Kompetenz zur Grundsatzgesetzgebung in Art.109 Abs.3 GG muß in engem Zusammenhang mit der grundsätzlichen Trennung der Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern in Art.109 Abs.1GG ausgelegt werden. Regelungen, die konkrete inhaltliche Details des Haushaltsplans oder Finanzplans eines Landes betreffen, würden die Grenzen der getrennten Haushaltswirtschaften überschreiten. Grundsatzgesetzgebung kann sich somit nur auf organisatorische und rechtliche Grundlagen und Zielbestimmungen beziehen⁵⁹⁹. Die inhaltliche Vereinheitlichung von Haushalts- bzw. Finanz-

⁵⁹⁸ RdNr.145 f., "Haushaltsrecht" in Art.109 Abs.3 GG würde auch die Begriffe "mehrjährige Finanzplanung" und "konjunkturgerechte Haushaltswirtschaft" umfassen, welche nur klarstellende Funktion hätten, kann nicht gefolgt werden. Auch bei weitem Verständnis des Begriffs Haushaltsrecht kann er sich immer nur auf Rechtsnormen beziehen, während nach Art.109 GG der Bund auch Grundsätze für Regierungshandlungen und Vollzugsmaßnahmen auf dem Gebiet der konjunkturgerechten Haushaltswirtschaft und der Finanzplanung erlassen kann.

⁵⁹⁹ Die in der Literatur allgemein vertretene Ansicht (vgl. Piduch, Art.109 GG RdNr.42; Vogel/Wiebel, aaO, RdNr.157; Maunz, in: Maunz/Dürig/Herzog, Art.109 RdNr.30), der Bund sei, wie bei der Rahmenkompetenz, nur insofern beschränkt, als er keine "erschöpfende" Detailregelung treffen dürfe und den Ländern mindestens einen organisatorische und strukturelle Unterschiede berücksichtigenden Spielraum lassen müsse, wird hier insofern modifiziert und konkretisiert, als dieser Spielraum in jedem Fall auch den konkreten sachlichen Inhalt der jeweiligen Haushalts- bzw. Finanzpläne betreffen muß.

plänen durch den Bund wäre von Art.109 Abs.3 nicht mehr gedeckt. Über diesen Rahmen weist die Regelung über eine Koordinierung der Planungen schon etwas hinaus, da sie ihrer Tendenz nach nicht auf Koordinierung der Grundlagen bei Bewahrung der Selbständigkeit der Einzelpläne, sondern auf Vereinheitlichung und Zusammenfassung der Einzelpläne zu einem Gesamtplan gerichtet ist.

Dennoch kann davon ausgegangen werden, daß sich - was die Koordinierung von Bund und Ländern anbelangt - die §§ 18 StabG und 51 HGrG noch im Rahmen der Bundeskompetenz des Art.109 Abs.3 GG halten. Einmal wird in diesen Vorschriften nur die Möglichkeit zu einer Vereinheitlichung der Pläne durch die Beteiligten geschaffen, eine konkrete Vereinheitlichung durch den Bund liegt somit noch nicht vor. Die Bildung der Räte kann also noch als eine Regelung organisatorischer Grundlagen betrachtet werden. Zum anderen ist auf den Willen des Verfassungsgesetzgebers zu schließen, daß die Kompetenz aus Art.109 Abs.3 GG auch die Bildung von Konjunkturrat und Finanzplanungsrat tragen sollte, da die betreffenden Bundesgesetze gemeinsam mit der Einführung der entsprechenden Kompetenz erlassen wurden.

Fraglich ist, inwieweit Art.109 Abs.3 GG auch die Einbeziehung der Kommunen in Bildung und Tätigkeit der Räte deckt, da die Vorschrift nur "Bund und Länder" als Adressaten der Grundsatzgesetzgebung erwähnt. Die eine in der Literatur vertretene Ansicht geht davon aus, daß von dem Begriff "Länder" auch die den Ländern angehörenden Gebietskörperschaften erfaßt werden⁶⁰⁰. Sie stützt sich dabei vor allem auf den zweistufigen Staatsaufbau des Grundgesetzes, der die Ge-

⁶⁰⁰ Vgl. Vogel/Wiebel, aaO, Rdnr.127 ff. und 174 ff.; Piduch, Art.109, Rdnr.56 und 25; Maunz, aaO, Art. 109 Rdnr.31.

meinden als Teile der Länder behandelt⁶⁰¹. Allerdings ist dieses Argument nicht zwingend, da auch bei zweistufigem Staatsaufbau eine tatsächliche Unterscheidbarkeit zwischen der Haushaltswirtschaft eines Landes und denen seiner Gemeinden möglich ist. Als weiteres Argument wird noch auf das unerwünschte Ergebnis einer Nichteinbeziehung der Gemeinden hingewiesen⁶⁰².

Die Gegenmeinung⁶⁰³ stützt sich ausschließlich auf eine Wortinterpretation: Der Begriff "Länder in Art. 109 GG könne die Gemeinden nicht umfassen, da in Abs. 4 der Vorschrift unstreitig⁶⁰⁴ von "Bund und Ländern" gesprochen wird, wenn die Kommunen nicht erfaßt werden sollen und von Gebietskörperschaften, wenn sie miteinbezogen werden sollen. Auch diese Interpretation erscheint jedoch nicht als zwingend, da unterschiedliche Inhalte von verschiedenen Absätzen eines Artikels nicht a priori unmöglich sind. Angesichts dieser Unsicherheit sollte der Wille des historischen Verfassungsgesetzgebers stärker berücksichtigt werden. Die subjektive Vorstellung der Gesetzgebungsorgane ist zwar grundsätzlich für die Auslegung unerheblich. "Der Entstehungsgeschichte einer Vorschrift kommt jedoch für deren Auslegung...

⁶⁰¹ Vgl. Vogel/Wiebel, aaO, Rdnr.174; Maunz, aaO.

⁶⁰² Vgl. Vogel/Wiebel, aaO, Rdnr.175.

⁶⁰³ Böckenförde, Verfassungswidrig durch Verfassungsänderung, in: DÖV 1969, S.744 f.; Dickertmann/Siedenberg, in: AfK 1971, S.276; Möller, StabG, § 16 Rdnr.3.

⁶⁰⁴ Bezüglich Art.109 Abs.4 GG stimmen die Interpretationen von "Bund und Länder" überein: vgl. Vogel/Wiebel, aaO, Rdnr.184; Maunz, aaO, Rdnr.34.

insofern Bedeutung zu, als sie die Richtigkeit einer... Auslegung bestätigt oder Zweifel behebt, die auf dem angegebenen Weg allein nicht ausgeräumt werden können."⁶⁰⁵ Der historische Gesetzgeber wollte aber zumindest für die Bereiche Konjunkturpolitik und Finanzplanung auch die Kommunen miteinbeziehen, was auch die Gegenmeinung einräumt⁶⁰⁶. Bei dieser Sachlage ist der Auslegung der Vorzug zu geben, die auch die Kommunen erfaßt. Der Bundesgesetzgeber hat also auch in bezug auf die Koordinierung der Kommunen die Gesetzgebungskompetenz.

II. Eingriff in die Gliederung des Bundes in Länder durch die §§ 18 StabG und 51 HGrG?

Die Bejahung der Gesetzgebungskompetenz des Bundes zur Bildung der Räte gibt allerdings noch keine Auskunft auf die Frage, ob deren Organisation und Aufgabenstellung auch der in Art.20 Abs.1 und 79 Abs.3 verfassungsänderungsfest verbürgten Gliederung des Bundes in Länder entspricht.

1. Zuweisung der Koordinierungsfunktion an Bundesorgane

Die Bedeutung der Finanzplanung und ihre Ausstrahlung auf alle Bereiche der Staatstätigkeit wurde bereits herausgestellt⁶⁰⁷. Auch konjunkturpolitische Entschei-

⁶⁰⁵ BVerfGE 1, S.299 ff. (312).

⁶⁰⁶ Vgl. BT-Drs.V/3040, S.44; Auseinandersetzung im Rechtsausschuß des Bundestags bei Möller, StabG, § 16 Rdnr.1; Böckenförde, aaO, spricht von einer "Panne" des Gesetzgebers. Auch Möller geht davon aus, daß die "nachträglich vorgenommene Einschränkung" nicht gewollt war, aaO, Art.109 GG, Rdnr.12.

⁶⁰⁷ Vgl. oben, S.100 ff.

dungen wirken sich, wenn auch nicht in demselben Ausmaß, vorentscheidend auf andere Sachbereiche staatlichen Handelns aus. Die Spannweiten dieser beiden Aufgabenfelder, deren Koordinierung die Räte vornehmen sollen, ist so groß, daß die Frage berechtigt erscheint, ob hier dem Bund nicht übergreifende Einwirkungsmöglichkeiten eröffnet wurden, die die grundsätzliche Aufteilung der Staatsgewalt auf Bund und Länder zunichte machen.

Ein Blick auf die konkreten Formen der Koordinierung zeigt jedoch, daß diese Bedenken unbegründet sind. Das einzige rechtlich verbindliche Koordinierungsmittel der Räte ist der Zwang ihrer Mitglieder, an den Beratungen teilnehmen und die Standpunkte der anderen anhören zu müssen⁶⁰⁸. Eine Pflicht von Minderheiten, Mehrheitsvoten zu befolgen, besteht nicht⁶⁰⁹. Selbst dann, wenn die Empfehlungen der Räte von dem betreffenden Ländermitglied unterstützt wurden, besteht keine rechtliche Bindungswirkung an sie⁶¹⁰. Von einem rechtlich relevanten Übergriff von Bundesorganen in Länderbereiche kann also nicht die Rede sein⁶¹¹.

⁶⁰⁸ Vgl. oben, S.132 ff.

⁶⁰⁹ Siehe oben, S.144 f.

⁶¹⁰ Siehe oben, S.139.

⁶¹¹ Anders Kisker, Kooperation, S.205, wenngleich mit demselben Ergebnis der bundesstaatlichen Unbedenklichkeit von Konjunkturrat und Finanzplanungsrat: Kisker reiht die Räte unter die Fälle der vorwegnehmenden Preisgabe von Befugnissen ein, obwohl sie ihre Zuständigkeiten und Befugnisse nicht aus einer vertraglichen Unterwerfung, wie Kisker sie sonst unter dieser Überschrift behandelt (S.189 ff.), sondern aus gesetzlicher Regelung schöpfen. Mißverständlich ist auch seine Bemerkung, die "Be-

Dabei soll jedoch die faktische Bindung der Länder - vor allem an einstimmige Empfehlungen - nicht unterschätzt werden. Eine derartige faktische Bindungswirkung hat Geiger im Auge, wenn er - mit Blick auf den vom Troeger-Gutachten vorgeschlagenen Gesamtfinanzplan der Bundesregierung⁶¹² ausführt, daß Bundesplanungen, die auf eine Präjudizierung von Länderbereichen abzielen, verfassungswidrig seien⁶¹³. Die Tätigkeit der Räte ist, als "systematische Vorbereitung und Festlegung rationalen Verhaltens, um unter gegebenen Umständen ein Ziel auf bestmögliche Weise zu erreichen"⁶¹⁴, im weitesten Sinn auch als Planung zu verstehen. Dennoch trifft das Verdikt Geigers auf Konjunkturrat und Finanzplanungsrat nicht zu. Der Grund dafür ist, daß an der Tätigkeit dieser Räte die Länder - dem Bund gleichberechtigt - beteiligt sind. Zwar ist ein Mitwirkungsrecht in einem Bundesorgan grundsätzlich kein vollwertiger Ersatz für den Entzug von Eigenzuständigkeiten, besonders wenn es, wie z.B. der Bundesrat, durch Mehrheitsbeschlüsse operiert⁶¹⁵.

⁶¹¹ ratenen" gäben nichts von ihrer Selbständigkeit preis, da sie auf einem falschen Verständnis der "Beratungsfunktion" der Räte beruht (siehe dazu oben, S.129 f.).

⁶¹² Tz.489.

⁶¹³ Geiger, S.20.

⁶¹⁴ So die Definition des Planungsbegriffs durch Wolff, Verwaltungsrecht I, S.79; vgl. auch oben, S.178.

⁶¹⁵ Vgl. Lerche, Verfassungsfragen, S.42; Hesse, Kooperativer Föderalismus, S.153; ders., Verfassungsänderung, in: AÖR 98.Bd., 1973, S.35 f.

Doch liegt der Fall bei Konjunkturrat und Finanzplanungsrat insofern anders, als der Verlust von Eigenständigkeit hier freiwillig und punktuell durch Übereinstimmung in einer Koordinierungsempfehlung eintritt. Darüberhinaus ist die bindende Übereinstimmung eines Landes nicht möglich. Es handelt sich materiell somit um eine, der bundesstaatlich nicht per se bedenklichen interföderativen Kooperation verwandte Tätigkeit, auch wenn sie rechtlich dem Bund zugerechnet wird.

2. Integration der Staatsgewalt von Bund und Ländern?

Die Zusammenfassung von Mitgliedern der Bundesregierung und Vertretern der Landesregierungen in den Räten könnte insofern dem Verfassungsgebot der Gliederung des Bundes in Länder widersprechen, als damit Institutionen entstanden sein könnten, die die Regierungsgewalt von Bund und Ländern vergemeinschaften.

Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern an sich ist zwar nicht verfassungswidrig, sondern vom Grundgesetz erwünscht und vorausgesetzt⁶¹⁶. Die Grenze zur Verfassungswidrigkeit wird jedoch dann überschritten, wenn ihre Organisation sich so weitgehend verselbstständigt hat, "daß sie das den staatlichen Organen von Bund und Ländern gemeinsame materiell-eigenständige Substrat politischer Entscheidungsbefugnis zusammenfaßt"⁶¹⁷, wenn mit anderen Worten aus der Kooperation von Bund und Ländern die Integration ihrer Staatsgewalt geworden ist. Dabei ist es gleichgültig, ob man mit der h.L. einen vorgeformten Begriff der "Staatlichkeit" als

⁶¹⁶ Vgl. Kisker, aaO, S.46 ff.; Maunz, aaO, Art.32, Rdnr.77; Grawert, aaO, S.131.

⁶¹⁷ Tiemann, Gemeinschaftsaufgaben III, in: DÖV 1970, S.729.

Auslegungskriterium zugrundelegt⁶¹⁸, oder ob man die Position der Länder funktional als Garantie der "Teilhabe an der politischen Leitungsgewalt" begreift⁶¹⁹. In jedem Fall ist die Existenz voneinander verschiedener, selbständiger Entscheidungszentren vorausgesetzt⁶²⁰, deren Selbständigkeit durch ihre Integration aufgehoben würde.

Werden Konjunkturrat und Finanzplanungsrat unter diesem Blickwinkel betrachtet, so zeigt sich, daß ihre gesetzliche Institutionalisierung, verbunden mit Mitgliedschafts- und Anwesenheitspflichten, ohne Zweifel eine integrierende Wirkung auf Bund und Länder ausübt. Da beide Räte jedoch keine rechtsverbindlichen Entscheidungen erlassen können, ist die Entscheidungsbefugnis von Bund und Ländern jeweils für ihren Bereich rechtlich nicht angetastet. Aber auch tatsächlich wird die Entscheidungsbefugnis nicht geschmälert, da die teilweise faktische Bindungswirkung von Empfehlungen immer erst dann eintreten kann, wenn eine entsprechende Entscheidung der Betroffenen vorhergegangen ist.

Konjunkturrat und Finanzplanungsrat sind somit Institute der Kooperation, nicht der Integration von Bund und Ländern. Die Befürchtung Herzogs, die organisatorische Institutionalisierung einer konzertierten Fi-

⁶¹⁸ Vgl. Maunz, aaO, Art.20 Rdnr.11; Klein, in: Mangoldt/Klein, S.588; Stern, in: Bonner Kommentar, Art.28 Rdnr.4 f.; BVerfGE 1 S.34; E 12 S.255.

⁶¹⁹ Hempel, aaO, S.199; ähnlich Hesse, Bundesstaat, S.26 ff.; Jahrreiß, S.543 f.

⁶²⁰ Hempel aaO, S.225; Maunz, aaO, Art.79 Rdnr.33; Tiemann, aaO, S.729.

nanzpolitik könnte Bund und Länder zu "Befehlsempfängern eines zentralen Superorgans"⁶²¹ machen, hat sich also nicht bewahrheitet.

3. Verletzung der Organisationsgewalt der Länder?

§ 51 Abs.1 S.2 Nr.2 HGfG bestimmt, daß dem Finanzplanungsrat die für die Finanzen zuständigen Minister der Länder angehören. Damit wird die organisatorische Stellung der Ländermitglieder in zweifacher Hinsicht festgelegt: Sie müssen Minister sein und das Finanzressort innehaben. Dennoch liegt kein unzulässiger Eingriff in die Organisationshoheit der Länder vor.

Grundsätzlich ist die Organisierung der Regierungsorgane und ihrer Zuständigkeiten - aus der Natur der Sache - Aufgabe der betroffenen Gebietskörperschaft⁶²²; die Art.83 ff. GG sind nicht einschlägig, da sie nur die Organisationsgewalt bezüglich der Verwaltung regeln. Für das Bundesorgan Finanzplanungsrat heißt das, daß "die Kompetenz zur Bildung, Errichtung, Einrichtung, Änderung oder Aufhebung...und die Bestimmung der Zuständigkeiten"⁶²³, also die Organisationsgewalt, dem Bund zusteht.

Damit sind aber noch nicht alle Aspekte der Organisation des Finanzplanungsrats befriedigend berücksichtigt, da sie, wie erwähnt, auch in die organisatorische Stellung von Mitgliedern der Länderregierungen eingreift. Das Grundgesetz respektiert grundsätzlich die Verfassungsordnung der Länder⁶²⁴, die Inpflichtnahme von

⁶²¹ Herzog, in: JuS 1967, S.200.

⁶²² Vgl. Maunz, aaO, Art.20 Rdnr.16; Grawert, aaO, S.251.

⁶²³ Wolff, Verwaltungsrecht II, S.122.

⁶²⁴ BVerfGE 11 S.77 ff., 85 f.; BVerfG geht dabei von

Regierungsorganen der Länder durch die Bundesgewalt ist im Grundsatz ebensowenig vorgesehen⁶²⁵, wie eine Regelung ihrer Kompetenzverteilung. Von diesen Grundsätzen bringt jedoch Art.109 Abs.3 GG eine Ausnahme. Durch diese Vorschrift ist dem Bundesgesetzgeber eine unmittelbare Einwirkungsmöglichkeit auch auf die Landesregierungen eröffnet⁶²⁶. Der Zweck der Vorschrift ist außer der Vereinheitlichung des Haushaltsrechts vor allem die Koordinierung der öffentlichen Haushalte⁶²⁷. Die für "Bund und Länder gemeinsam geltenden Grundsätze für eine mehrjährige Finanzplanung" können somit auch die Landesregierungen in Richtung auf ein kooperatives Verhalten in Pflicht nehmen⁶²⁸. Daß von dieser Inpflichtnahme ein Minister und darüberhinaus ein bestimmtes Ressort erfaßt wird, entspricht einer effektiven Erfüllung des Koordinierungszwecks⁶²⁹.

624 einem Grundsatz aus, von dem "ohne Not" nicht abgewichen werden könne.

625 Üblicherweise kann sich die Bundesgewalt nur ermächtigend, nicht verpflichtend an die Landesregierung wenden, vgl. z.B. Art.80 Abs.1 S.1 GG.

626 Vgl. Maunz, aaO, Art.109 Rdnr.30, Fußnote 1; Piduch Art.109 GG, Rdnr.36 d.

627 Vgl. Vogel/Wiebel, aaO, Art.109 Rdnr.144.

628 Durch diese Zielsetzung der Inpflichtnahme unterscheidet sich Art.109 Abs.3 auch von anderen Vorschriften des Grundgesetzes, die das Bund-Länder-Verhältnis kompetenzmäßig abgrenzen. Für diese Vorschriften überläßt - so BVerfGE 11 S.86 - das Grundgesetz die Zuständigkeitsverteilung dem Landesverfassungsrecht.

629 So auch die Bundesregierung, BT-Drs.V/3040 S.82, in Erwiderung auf Einwände des Bundesrats. Dieser hatte - übrigens aus Gründen der Zweckmäßigkeit

III. Ausgliederung der Gemeinden aus den Ländern?

Das Grundgesetz kennt keinen echten dreistufigen Staatsaufbau Bund - Länder - Kommunen, sondern nur einen zweistufigen Aufbau, wobei die Gemeinden auf der Länderseite stehen⁶³⁰. Die Kommunen stellen dabei die innere Gliederung des Landes dar⁶³¹. Dementsprechend läßt das Grundgesetz generell auch keine direkten Verbindungslinien zwischen Bund und Kommunen zu, grundsätzlicher Mediator aller Ingerenzen des Bundes auf die Kommunen ist daher das entsprechende Land⁶³². Dieses grundlegende Strukturprinzip könnte durch die Vertretung der Kommunen durch jeweils vier Mitglieder in den Räten durchbrochen sein.

Die Gemeindevertreter in den Räten sind zwar keine Or-

-
- ⁶²⁹ nicht wegen Bedenken hinsichtlich der Organisationsgewalt der Länder - vorgeschlagen, die Bestimmung des Ländermitglieds den Ländern zu überlassen; vgl. BT-Drs.V/3040, S.76.
- ⁶³⁰ H.M., vgl. z.B. Maunz, aaO, Art.28 Rdnr.23; Hamann, in: Hamann/Lenz, Art.28 Anm.A2; Fuchs, S.386; Stern, in: 47. DJT, E 62; a.A. Jobst, in: BayVBl 1966, S.203.
- ⁶³¹ Maunz, aaO, Art.28 Rdnr.23; Vogel/Wiebel, aaO, Art. 109 Rdnr.127.
- ⁶³² Stern, aaO; Möller, StabG, Anhang zu § 18 (§ 52 HGrG) Rdnr.3. Zur benachbarten Frage, inwieweit der Bundesgesetzgeber in Zuständigkeiten und Organisation der Gemeinden eingreifen darf, nimmt die h.M. eine vermittelnde Stellung ein, die notwendige punktuelle Regelungen als Annex zur sachlichen Bundeskompetenz zuläßt; vgl. Stern, in: Bonner Kommentar, Art.28 Rdnr.118; Maunz, in: Maunz/Dürig/Herzog, Art.28 Rdnr.25; BVerfGE 22 S.210.

ganwalter der Gemeinden und Gemeindeverbände, so daß eine rechtliche Zuordnung ihres Verhaltens auf konkrete Kommunen entfällt⁶³³, eine direkte Verbindungslinie zwischen Bund und einzelner Kommune also nicht besteht. Die kommunalen Spitzenverbände, die in die Räte ihre Beauftragten entsenden, vertreten jedoch die Interessen der Gemeinden unvermittelt von den Ländern, so daß die Befürchtung gerechtfertigt erscheint, durch diese Organisationen könnten die Kommunen zu einer "dritten Säule", die eigenständig neben den Ländern steht, aufgewertet werden⁶³⁴. Dementsprechend stellte die Vertretung Bayerns im Bundesrat bei der Beratung des Entwurfs zum StabG den Antrag, die Gemeindevertreter nicht als Mitglieder, sondern - wie die Bundesbank - nur mit einem Teilnahmerecht am Konjunkturrat zu beteiligen⁶³⁵.

Die Interessenvertretung der Kommunen beim Bund durch Spitzenverbände verselbständigt aber die Stellung der Gemeinden nicht über ein vom Grundgesetz vorgegebenes Maß hinaus. Das Grundgesetz sieht die Kommunen nicht nur als Teile der Landesverwaltung an, sondern verleiht ihnen darüberhinaus Funktionen körperschaftlicher Selbstverwaltung. Damit wird aber auch eine mögliche Interessensverschiedenheit zwischen Ländern und Kommunen vorausgesetzt. Dies zusammen mit den vom Bund garantierten Selbstverwaltungsrecht impliziert auch die Möglichkeit der Wahrnehmung spezifischer Interessen auch unabhängig vom Land⁶³⁶. Beratende und interessenwahrende Einflußnahme auf den Bund in Bundesorganen ist somit nicht verfassungswidrig⁶³⁷.

⁶³³ Siehe oben, S.219.

⁶³⁴ De constitutione ferenda werden dahingehende Forderungen vor allem von Autoren erhoben, die den kommunalen Spitzenverbänden nahestehen, vgl. z.B. Fuchs, aaO.

IV. Die Räte und die Position des Bundesrats

Stern und etwas abgeschwächt auch der Kommentar von Möller sehen in der Bildung von Konjunkturrat und Finanzplanungsrat eine Schwächung der Stellung des Bundesrats⁶³⁸. Diese Ansicht kann nicht geteilt werden.

Nach Art.50 GG wirken die Länder durch den Bundesrat bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes mit. Die Tätigkeit von Konjunkturrat und Finanzplanungsrat bewegt sich demgegenüber mit dem Schwerpunkt im Bereich der Regierung, insbesondere der regierenden Planung. Doch kann aus dieser groben Abgrenzung der Sachbereiche noch kein kollisionsloses Nebeneinander der Zuständigkeitsbereiche gefolgert werden. Einmal kann der Begriff der Verwaltung in Art.50 GG so verstanden werden, daß auch "Regierung" davon umfaßt ist⁶³⁹. Zum anderen enthält Art.50 GG nur eine allgemeine Umschreibung, während sich die konkrete Zuständigkeit des Bundesrats aus der Summe der besonderen Zuständigkeitsregelungen des Grundgesetzes ergibt⁶⁴⁰. Die Durchsicht dieser Be-

⁶³⁵ Vgl. BR-Drs.316/5/66, S.2.

⁶³⁶ Vgl. Vgl. Hohrmann, S.136; Jobst, S.205.

⁶³⁷ Vgl. Hohrmann, aaO; Jobst, aaO. In der Praxis wird auch ganz allgemein so verfahren. Bedenklich ist jedoch, wenn Spitzenverbände ihrerseits - in einer Art 'Kommunalaufsicht' - auf die Kommunen im Interesse des Bundes einwirken: Vgl. das Versprechen der Spitzenverbände, den Gemeinden mit Nachdruck zu empfehlen, ihre Kreditaufnahme herabzusetzen (18. Sitzung des Finanzplanungsrats).

⁶³⁸ Vgl. Stern, in: Stern/MüncH, S.165; Möller, StabG, Anhang zu § 18 (§ 51 HGrG) Rdnr.3.

⁶³⁹ Vgl. Maunz, aaO, Art.51 Rdnr.12.

⁶⁴⁰ Vgl. Maunz, aaO.

stimmungen zeigt nun, daß in der Tat auch die Mitwirkung an bestimmten Regierungsmaßnahmen in die Zuständigkeit des Bundesrats fällt⁶⁴¹, daß aber andererseits die Koordinierung der Konjunkturpolitik und der Finanzplanungen hier nicht genannt ist. Kann somit eine rechtliche Kollision der Zuständigkeitsbereiche von vornherein ausgeschlossen werden, so kann doch mit einer Gegenüberstellung der sachlichen Aufgabenbereiche die Frage nicht beantwortet werden, ob eine Bedeutungs-minderung des Bundesrates in seiner tatsächlichen, politischen Stellung zu verzeichnen ist.

Eine solche tatsächliche Bedeutungs-minderung des Bundesrats könnte dann vorliegen, wenn Konjunkturrat und Finanzplanungsrat Funktionen wahrnehmen, die "an sich", d.h. nach Systematik des Grundgesetzes und Konstruktion des Bundesrats im allgemeinen und in ähnlich gelagerten Vergleichsfällen, dem Bundesrat zugewiesen sind⁶⁴² oder die, ohne Verfassungsverstoß, auf Grund seiner Organisationsstruktur sinnvollerweise gemäß eigener Entschlie-ßung von ihm wahrgenommen werden oder werden könnten. Dies ist jedoch nicht der Fall. Nach seiner Konstruktion und den Zuständigkeitsnormen des Grundgesetzes wirken durch den Bundesrat die Länder an Funktionen des Bundes mit, während Konjunkturrat und Finanzplanungs-

⁶⁴¹ Vgl. die Zusammenstellung bei Maunz, aaO, Rdnr.22 und 23.

⁶⁴² Von dieser Vorstellung gehen Möller, StabG, Anhang zu § 18 (§ 51 HGrG) und Stern, aaO, aus. Stern aaO: "...indessen ist nicht zu übersehen, daß jeder Bund-Länderrat eine Schwächung der föderalen Integrationskraft des Bundesrats als des Organs darstellt, durch das die Länder bei der Bildung des Bundeswillens mitwirken (Art.50 GG)."

rat Koordinierungsgremien sind, in denen zwar auch die Länder Bundesfunktionen beeinflussen können, umgekehrt und hauptsächlich aber dem Bund Einwirkungsmöglichkeiten auf die Länder verschafft worden sind. Eine solche Wechselwirksamkeit ist der Konstruktion des Bundesrats fremd⁶⁴³.

Der Bundesrat könnte diese Funktion auch nicht sinnvoll auf Grund eigener EntschlieÙung erfüllen. Zwar ist noch denkbar, daß er sich zu einer Ebene der Beziehungen zwischen den Ländern entwickelt, wenngleich dies vom Grundgesetz zumindest nicht vorgeschrieben ist⁶⁴⁴. Als Koordinierungsgremien der Länder und des Bundes ist er

⁶⁴³ Ähnliche Unterschiede sind wohl auch Tiemann bewußt, wenn er im Zusammenhang mit den gemäß Art. 91 a Abs.3 S.1 GG gebildeten Planungsausschüssen ausführt, diese führten "zu einer echten gleichberechtigten Zusammenarbeit von Bund und Ländern, an der die Länder nicht bloß im Rahmen eines Bundesorgans beteiligt werden, "(wie beim Bundesrat) "sondern ihre gliedstaatlichen Belange im Zusammenwirken mit dem Bund zur optimalen Koordinierung der Gemeinschaftsaufgaben verfolgen können;" vgl. Tiemann, Gemeinschaftsaufgaben II, in: DÖV 1970, S.164. Der Argumentation kann in concreto jedoch nicht gefolgt werden, da Tiemann - ohne nähere Begründung - den Planungsausschuß auch organisatorisch als (inter)föderatives Gremium ansieht und auf dieser organisatorischen Ebene Schlüsse zieht, ohne die eigentlich entscheidenden funktionellen Aspekte zu berücksichtigen.

⁶⁴⁴ Vgl. Herzog, in: JuS 1967, S.199.

jedoch von der Konstruktion her ungeeignet, da ihm kein Bundesmitglied angehört. Eine Schwächung der Position des Bundesrats kann also auch in tatsächlicher Hinsicht nur insoweit in Betracht kommen, als es sich nicht um Koordinierungsaufgaben handelt. Der einzige Fall, der hier einschlägig ist, das Anhörungsrecht des Konjunkturrats nach § 18 Abs.2 S.2 StabG, bei dem dieser auch Länderinteressen wahrende Funktionen erfüllt, ist insofern "entschärft", als hier ein Mitwirkungsrecht des Bundesrats ebenfalls vorgesehen ist (vgl. §§ 15, 19 StabG). Im Ergebnis liegt somit weder eine rechtliche noch eine faktische Schwächung der Stellung des Bundesrates vor.

Zweites Kapitel

Die Räte und das Verfassungsgefüge Parlament - Regierung

Gremien im Bereich der Regierung - früher eine Seltenheit, seit dem staatlichen Neuaufbau nach 1945 typisch für das allgemeine Erscheinungsbild der Regierungsorganisation - stehen meist außerhalb des ansonsten streng hierarchischen Aufbaus und sind aus diesem Grund häufig Gegenstand des Argwohns. Gegen Beiräte, in denen Interessentengruppen die Möglichkeit zur Einflußnahme auf die Staatstätigkeit eröffnet wird, wird die Warnung vor einem Ausverkauf des Staates an Gruppen und Kräfte der Gesellschaft erhoben⁶⁴⁵. Sachverständigengremien begegnen oftmals dem Einwand, die Regierungstätigkeit würde

⁶⁴⁵ Gegen die obrigkeitliche Staatsvorstellung, die hinter dieser Meinung steht, Böckenförde, Organisationsgewalt, S.249.

damit de facto vom Beratenen auf den Gutachter übergehen⁶⁴⁶. Auf einen allgemeineren Nenner gebracht geht es hierbei um die Befürchtung, das verfassungsrechtliche System der Aufteilung von Machtausübung und Machtkontrolle zwischen Parlament und Regierung einerseits und innerhalb der Regierung andererseits, könnte durch solche Gremien gesprengt werden.

Konjunkturrat und Finanzplanungsrat sind nun zwar weder Sachverständigengremien, noch Interessentenbeiräte im oben gebrauchten Sinn, so daß die gegen diese speziell erhobenen Bedenken von vornherein entfallen. Ob sie aber auch unter dem allgemeineren Blickwinkel der Verteilung der Zuständigkeiten in der Zone von Regierung und Parlament unbedenklich sind, muß sich erst im folgenden erweisen.

I. Die Räte und der Bereich der Regierung

Der Einfluß der Institutionalisierung der Räte auf den Bereich der Regierung kann unter zwei Gesichtspunkten betrachtet werden: einmal unter dem einer möglichen Verletzung des Gewaltenteilungsprinzips durch Schwächung der Exekutive in ihrem Teilbereich "Regierung"⁶⁴⁷ (1.) und zum andern unter dem der Verletzung von Zuständigkeiten einzelner Regierungsorgane (2.).

⁶⁴⁶ Für den Sachverständigenrat vgl. z.B. Heinze, S.433 ff.; vgl. auch Knöpfle, in: BayVBl 1967, S.401 ff.

⁶⁴⁷ Nach h.M. ist die Regierung als Teil der Exekutive anzusehen, vgl. Böckenförde, aaO, S.86; Kassimatis, S.64 f., doch wären auch bei einem Verständnis der Regierung als "vierter Gewalt" (vgl. etwa Mayer, S.7) für die vorliegende Arbeit keine anderen Schlüsse zu ziehen, so daß die Meinungsverschiedenheit auf sich beruhen kann.

1. Störung der Gewaltenbalance zu Lasten der Exekutive?

Wegen der Bedeutung der Funktionsbereiche von Konjunktur- und Finanzplanungsrat und den vielfältigen Regierungsaufgaben und -befugnissen in diesen Bereichen⁶⁴⁸ könnte daran gedacht werden, daß durch die Institutionalisierung der Räte Aufgaben aus einem durch die Verfassung garantierten Kernbereich der Regierung ausgegliedert werden.

Fraglich ist jedoch, ob - abgesehen von den im Grundgesetz bzw. den Länderverfassungen aufgeführten Zuständigkeiten der Regierung - Aufgaben bestehen, die der Regierung "wesensmäßig" zustehen, deren Entzug durch den Gesetzgeber also nach der vom Grundgesetz intendierten Gewaltenteilung (Art.20 Abs.2 S.2 GG) unzulässig wäre. Die von der traditionellen Lehre zur Erfassung der Regierung verwendeten Kriterien der Staatsleitung, der Bewahrung der Staatseinheit und der Gestaltung⁶⁴⁹ sind zur Eingrenzung derartiger Kernfunktionen jedenfalls nicht tragfähig⁶⁵⁰. Staatsleitung, Staatseinheitsbewahrung und Gestaltung kommen heute nicht nur der Regierung, sondern auch dem Parlament und anderen Staatsorganen zu⁶⁵¹.

⁶⁴⁸ Vgl. z.B. §§ 1 - 16 StabG, § 50 HGrG.

⁶⁴⁹ Vgl. z.B. Maunz, in: Maunz/Dürig/Herzog, Art.62 Rdnr.2; Wolff, Verwaltungsrecht I, S.78.

⁶⁵⁰ Gegen diese Kriterien wendet sich Leisner, Regierung, in: JZ 1968, S.727 ff. Im gleichen Sinn schon früher, Friesenhahn, in: VVDStRL Heft 16, 1958, S.9 ff.

⁶⁵¹ Z.B. den Verfassungsgerichten, vgl. im einzelnen Leisner aaO, S.728. Diese Tatsache wird auch von der anderen Seite gesehen, ohne daß allerdings Konsequenzen für die Begriffsbildung gezogen wer-

Entsprechendes gilt für den Versuch, das Wesen der Regierungstätigkeit aus dem Begriff des Politischen zu erklären⁶⁵². "Der Bereich der Regierung ist so 'politisch' wie der jedes anderen Pouvoir"⁶⁵³.

Eine neuere Theorie sieht das Verhältnis von Regierung und Parlament als ein "System genereller und spezieller Vorbehalte und möglicher Zugriffe" des Parlaments in den Regierungsbereich⁶⁵⁴. Der parlamentarische Funktionsbereich wird somit als Ausgrenzung gegenüber der autonomen handelnden Regierung verstanden⁶⁵⁵, was einen eigenständigen, zugriffsfreien Raum der Regierung voraussetzt. Worin mögliche Abgrenzungskriterien dieses Raums gefunden werden könnten, läßt allerdings auch diese Theorie offen. E.-W. Böckenförde hält eine begrifflich-abstrakte Erfassung des gesetzesfesten Kernbereichs schlechthin für unmöglich und will im Einzelfall nach sachlich funktionalen Gesichtspunkten entscheiden⁶⁵⁶.

⁶⁵¹ den, vgl. z.B. Wolff, aaO; Kassimatis, S.54.

⁶⁵² Vgl. Scheuner, Regierung, S.279 f.; Leisner, aaO, S.729.

⁶⁵³ Leisner, aaO.

⁶⁵⁴ Böckenförde, Organisationsgewalt, S.81; offensichtlich im Anschluß daran: Möller, StabG, Vorwort, S.18 und Wolff, Verwaltungsrecht I, S.79. Vgl. auch Stachels, S.126.

⁶⁵⁵ Böckenförde, aaO. Die Exekutive ist danach die "zentrale, eigentlich handelnde staatliche Funktion."

⁶⁵⁶ AaO, S.85 f.

Einen neuen Ansatz zur begrifflichen Erfassung der Regierungstätigkeit bringt Leisner. Nach ihm ist Regieren "Koordinierung und Kombination vielfachen Ermessens nach einheitlichen Gesichtspunkten, in Richtung auf einheitliche Ziele"⁶⁵⁷. Mit dieser Definition wird allerdings mehr ein typisches Tätigkeitsmerkmal herausgestellt, als ein Abgrenzungskriterium eines gesetzestesten Eigenbereichs der Regierung gefunden⁶⁵⁸.

Nach alledem läßt sich immerhin als h.M. festhalten, daß ein zugriffsfreier Eigenbereich der Regierung besteht⁶⁵⁹. Die Frage, wann im konkreten Fall ein Eingriff in den Funktionskern der Regierung vorliegt, ist mit den von der Lehre gegebenen Abgrenzungskriterien jedoch nur schwer zu beantworten. Da sich weder nach Sachgebieten, noch nach Funktionen eindeutige Abgrenzungen zwischen Parlament und Regierung ziehen lassen, wird man im Einzelfall darauf abstellen müssen, ob das Gleichgewicht im "Gesamthandsverhältnis" zwischen beiden Gewalten⁶⁶⁰ bei der Wahrnehmung der Leitungsfunktion rechtlich erheblich gestört ist.

⁶⁵⁷ Leisner, aaO.

⁶⁵⁸ Leisner selbst sieht seinen Beitrag auch nur als Anstoß zu einer "neuen Lehre vom Wesen gouvernementalen Handelns", vgl. aaO, S.729.

⁶⁵⁹ Vgl. außer der erwähnten Literatur (Fußnoten 649, 652, 654) auch BVerfGE 9 S.280; a.A. z.B. Friesenhahn, S.37 f.

⁶⁶⁰ Nach Friesenhahn, S.38, steht die Staatsleitung Regierung und Parlament gewissermaßen "zur gesamten Hand" zu.

Die eingangs angeschnittene Frage, ob durch die Institutionalisierung von Konjunkturrat und Finanzplanungsrat der Exekutivbereich in seinem Teilbereich Regierung im Verhältnis zu den anderen Staatsgewalten unzulässig eingeschränkt wurde, kann jedoch auch ohne genauere Abgrenzungskriterien verneint werden. Unter dem Blickwinkel des Gewaltenteilungsprinzips ist ein Zugriff in den Funktionsbereich der Regierung nur dann relevant, wenn die Funktionen zu einer der anderen beiden Gewalten, vor allem zum Parlament, verlagert werden. Eine eventuelle Verschiebung intern im Exekutivbereich ist dagegen, jedenfalls in dieser Hinsicht, unverdächtig. Konjunkturrat und Finanzplanungsrat sind nun aber eindeutig als Regierungsinstitutionen konzipiert, sowohl nach ihrer personellen Zusammensetzung und ihrer Organisation, als auch nach ihrer Funktion, gleichgültig, ob man diese auf die Kriterien der Staatsleitung, Einheitsbewahrung und Gestaltung hin überprüft oder, ob man mit Leisner auf die Koordinierung vielfachen Ermessens abstellt. Eine eventuelle Unabhängigkeit dieser Gremien von der Regierung im organisatorischen Sinn ist für diese materielle Zuordnung irrelevant⁶⁶¹. Eine Störung der Gewaltenbalance durch die Tätigkeit der Räte kann - jedenfalls zu Lasten der Regierung im Sinne einer Staatsgewalt - so- mit nicht vorliegen.

Denkbar wäre eine solche Störung allerdings durch den Institutionalisierungsakt. Der Gesetzgeber hat durch die Bildung der Räte eine Basis organisiert, auf der eine Koordinierung der Konjunkturpolitik bzw. Finanzplanungen des Bundes und der Länder ermöglicht wird. Ein Eingriff in den Kernbereich der Organisationsgewalt der Exekutive durch die Legislative liegt damit aber noch

⁶⁶¹ Vgl. BVerfGE 9 S.280.

nicht vor. Die Institutionalisierung von solchen Bund und Ländern überspannenden Gremien fällt weder in die Zuständigkeit eines Bundes- noch eines Länderministers⁶⁶², so daß ein Eingriff in die Organisationsgewalt eines einzelnen Ministers nicht in Betracht kommt. Die Koordinierung der Regierungstätigkeit von Bund und Ländern ist allerdings grundsätzlich Sache der Minister (bzw. Regierungschefs oder Regierungskollegien)⁶⁶³ gemeinsam, die nach ihrem Ermessen diesbezügliche Absprachen oder Abkommen initiieren und abschließen können, fällt also in den Exekutivbereich. Doch kann der Gesetzgeber Zuständigkeiten im Exekutivbereich, und zwar auch speziell im Regierungsbereich, modifizieren und verpflichtende Richtlinien setzen⁶⁶⁴. Der Kernbereich der Regierung ist durch die Bildung einer Koordinierungsbasis jedenfalls nicht tangiert, zumal die Funktionsweise der Räte die interföderative Kooperation organisatorisch reproduziert und kopiert.

⁶⁶² Vgl. Grawert, Verwaltungsabkommen, S.251.

⁶⁶³ Je nach Art und Tragweite der Vertragsmaterie können für den Bund außer einem Minister auch mehrere Minister oder das gesamte Regierungskollegium zum Abschluß eines Verwaltungsabkommens vertretungsbefugt sein. In den Ländern steht die Vertretungsbefugnis nach der Verfassung gewöhnlich dem Ministerpräsidenten, teilweise auch der Landesregierung zu, wobei Übertragungen auf den zuständigen Ressortminister möglich und in der Praxis auch üblich sind. Vgl. hierzu Grawert, aaO, S.95 f. und S.105 f., 108. Für die vorliegende Arbeit ergeben sich aus diesen Unterschieden jedoch keine sachlichen Konsequenzen, so daß aus sprachlichen Gründen nur die regelmäßig zuständigen Ressortminister behandelt werden.

⁶⁶⁴ Vgl. Böckenförde, aaO, S.88 und S.103 ff.

2. Störung im Zuständigkeitsbereich der Regierung im organisatorischen Sinn

Der zuvor festgestellte zugriffsfreie Eigenbereich der Regierung führt nicht nur zu Konsequenzen für die Abgrenzung Exekutive - Legislative, sondern auch für die organisatorische Gestaltung der Regierungsfunktion selbst. Durch die Garantie eines gesetzesfesten Kernbereichs dokumentiert sich die Selbständigkeit der Regierung als Staatsgewalt. Ist die Regierung aber selbständig zur Staatslenkung mitberufen, hat sie vielfaches Ermessen in Richtung auf einheitliche Ziele zu koordinieren und kombinieren⁶⁶⁵, so ist damit auch ein Grundbestand an Organisationsprinzipien mitgarantiert, der die Regierung funktionsfähig macht⁶⁶⁶. Grundvoraussetzung der Organisation ist dabei, daß sie eine einheitliche Willensbildung der Regierung ermöglicht. Vom Prinzip her kann es somit für den Kernbereich der Regierungsfunktion nur einen einzigen Träger geben; nach der Verfassung ist das die von ihr organisierte Regierung im organisatorischen Sinn. Die Auswirkungen der Bildung von Konjunkturrat und Finanzplanungsrat auf diese soll im folgenden behandelt werden. Dabei wird untersucht, ob die Räte quasi als "Nebenregierungen" in den Kernbereich der Regierungen von Bund und Ländern einbrechen (a), ob sie als "Überregierungen" zu einer über den Regierungen stehenden Instanz geworden sind (b) und schließlich, wie sie sich auf die Richtlinienkompetenz der Regierungschefs auswirken (c).

⁶⁶⁵ Leisner, aaO, S.729.

⁶⁶⁶ Vgl. BVerfGE 9 S.281.

a) Die Räte als "Nebenregierungen"?

Die Übernahme von Regierungszuständigkeiten durch die Räte - in Betracht kommen die sachlichen Zuständigkeiten der betreffenden Fachminister (Art.65 S.2 GG, bzw. Art.51 Abs.1 Verf.By, Art.49 Abs.1 S.4 Verf.BW, Art.104 S.1 Verf.RP, Art.43 Abs.5 Verf.Bln. usw.), sowie die jeweilige Richtlinienkompetenz des Regierungschefs (Art.65 S.1 GG, bzw. Art.47 Abs.2 Verf.By, Art.49 Abs.1 S.1 Verf.BW, Art.104 S.2 Verf.RP, Art.43 Abs.2 Verf.Bln. usw.) - wäre nicht nur in Hinblick auf die oben genannten Organisationsprinzipien unzulässig, Bedenken wären auch dann zu erheben, wenn die Wahrnehmung dieser Zuständigkeiten hierdurch der parlamentarischen Verantwortung entzogen würden.

Die Frage nach der Zulässigkeit des Konjunkturrats⁶⁶⁷ im Hinblick auf die verfassungsrechtliche Stellung der Regierung hat zuerst Benda aufgeworfen⁶⁶⁸. Er bezog sich dabei auf Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts, wonach es Regierungsaufgaben gibt, "die wegen ihrer politischen Tragweite nicht generell der Regierungsverantwortung entzogen und auf Stellen übertragen werden dürfen, die von Regierung und Parlament unabhängig sind"⁶⁶⁹. In der zitierten Entscheidung setzte sich das Bundesverfassungsgericht mit der Verfassungsmäßigkeit einer Einigungsstelle auseinander, die das Bremische Personalvertretungsgesetz geschaffen hatte. Diese Einigungsstelle sollte die endgültige Entscheidung treffen, wenn zwischen der Personalvertretung, dem sog. Personalrat, der in allen sozialen und personellen

⁶⁶⁷ Die Problematik besteht entsprechend auch für den später entstandenen Finanzplanungsrat.

⁶⁶⁸ Allerdings ohne sie zu beantworten, vgl. Benda, in: NJW 1967, S.850.

⁶⁶⁹ BVerfGE 9 S.268 ff., 282.

Fragen der Beamten, Angestellten und Arbeiter gleichberechtigt mit dem jeweiligen Leiter der Dienststelle mitzubestimmen hatte, und dem letztgenannten Dienststellenleiter keine Einigung zustande kam. Hierdurch wurde also ein Teilbereich aus der von der Regierung wahrgenommenen Personalhoheit über die Beamten von der Regierung weg auf eine unabhängige Schiedsstelle verlagert. Das Bundesverfassungsgericht sah diese Regelung für verfassungswidrig an und begründete dies mit der politischen Tragweite, die der Entscheidung über die personellen Angelegenheiten der Beamten im Rahmen der Regierungsaufgaben zukomme⁶⁷⁰.

Dieses Muster einer Nebenregierung, die durch Ausgliederung von Aufgaben aus dem Bereich der Regierung im organisatorischen Sinn entstanden ist, läßt sich jedoch auf Konjunkturrat und Finanzplanungsrat nicht übertragen. Ihre Befugnis, Empfehlungen für die Koordinierung von Konjunkturpolitik und Finanzplanung zu geben, ist ihnen nicht etwa durch eine Ausgliederung aus dem Kompetenzbereich der einzelnen Fachminister verschafft worden. Es ist zwar nicht ausgeschlossen, daß auch ein Fachminister von sich aus Empfehlungen an alle anderen Gebietskörperschaften richtet, da auf Grund der sachlichen Interdependenzen das Verhalten der anderen Gebietskörperschaften auch in seinen Zuständigkeitsbereich zurückwirkt. Diese Befugnis ist aber nicht ausschließlich und kann nicht verhindern, daß auch andere Stellen sich mit Empfehlungen an sämtliche Gebietskörperschaften richten.

b) Die Räte als "Überregierungen"?

Aufgabenstellung und Tätigkeit der Räte überspannen die Bereiche aller Regierungen von Bund und Ländern. Nahe-

⁶⁷⁰ BVerfGE 9 S.282 f.

liegender als das Bild einer Nebenregierung ist daher das einer "Überregierung"⁶⁷¹.

Nicht nur ein regelrechter Entzug, sondern auch eine Überlagerung von Zuständigkeiten der Ressortminister in dem Sinn, daß die Räte als übergeordnete Instanzen die Entscheidungen der Minister binden oder präjudizieren können, begegnet verfassungsrechtlichen Bedenken. Zwei Gesichtspunkte sind in diesem Zusammenhang zu beachten. Einmal erscheint es mit der Systematik des Grundgesetzes unvereinbar, wenn ein derartiges, die Befugnisse von Verfassungsorganen aushöhlendes Superorgan nicht durch die Verfassung selbst institutionalisiert wird⁶⁷². Zum anderen könnte dadurch das Prinzip der parlamentarischen Verantwortung der Regierung verletzt sein. Dieses Prinzip ist aus dem Demokratiegebot des Art.20 Abs.1 und 2 GG zu folgern und gilt auch für den Bereich der Länder (Art.28 Abs.1 S.1 GG)⁶⁷³; daß der Wille der Mehrheit in irgendeiner Form auf die Regierungstätigkeit durchschlagen kann, setzt - zumindest vermittelte - Verantwortlichkeit der Regierenden voraus.

"Verantwortung (aber) kann nicht tragen, wer in seiner Entscheidung inhaltlich in vollem Umfang an die Willensentscheidung eines anderen gebunden ist"⁶⁷⁴. Sollten die

⁶⁷¹ In Richtung auf eine Überregierung zielen die Bedenken von Zuck, in: JZ 1967, S.698; zustimmend Thiele, in: DVBl 1970, S.531.

⁶⁷² Vgl. Herzog, S.200; die Unvereinbarkeit von Überregierungen mit den Richtlinienkompetenzen bzw. Eigenverantwortlichkeiten der Regierungschefs bzw. Minister betont auch Grawert, aaO, S.273 f.

⁶⁷³ Vgl. BVerfGE 9 S.281; Maunz, in: Maunz/Dürig/Herzog, Art.62 Rdnr.6.

Regierungen des Bundes und der Länder demnach an Beschlüsse der Räte wie von "Überregierungen" gebunden sein, so könnten sie für ihre Konjunkturpolitik und Finanzplanungen nicht mehr die Verantwortung tragen, da die Beschlüsse nur jeweils zum Teil von ihnen mitbestimmt sind. Andererseits entsprechen aber auch Konjunkturrat und Finanzplanungsrat selbst als "Regierungen" nicht dem Erfordernis der Verantwortlichkeit, da zwar Verantwortung der Mitglieder für ihre Akte gegenüber ihrem jeweiligen Parlament besteht, nicht aber Verantwortung aller Mitglieder als Kollektiv für Akte der Gremien einem einzelnen Parlament gegenüber⁶⁷⁵. Somit würden also auch bei Konstituierung von Konjunkturrat und Finanzplanungsrat als Überregierungen die ihnen übertragenen Aufgaben der realen Regierungsverantwortung entzogen.

Rechtlich wird die selbständige politische Entscheidungsgewalt der Minister für Maßnahmen der Konjunkturpolitik bzw. Finanzplanung durch Institutionalisierung und Tätigkeit der Räte jedoch nicht angetastet⁶⁷⁶. Die Koordinierungstätigkeit der Räte ist

⁶⁷⁴ BayVerfGHE NF Bd.4, Teil II, S.30 ff, 47;
Grawert, aaO, S.236.

⁶⁷⁵ Vgl. auch Grawert, aaO, S.278 f.

⁶⁷⁶ Allg. Ansicht, vgl. Stern, in: Stern/Münch, S.164; Möller, StabG, § 18 Rdnr.2, Anhang zu § 18 (§ 51 HGrG) Rdnr.3; Tiemann, Gemeinschaftsaufgaben I, S.126; Maunz, aaO, Art.109 Rdnr.40; Zuck, S.698; unentschieden Benda, S.850, Fußnote 14.

eine Hilfstätigkeit ohne jede rechtliche Bindungswirkung⁶⁷⁷, notwendige Entscheidungen müssen durch die zuständigen Minister bzw. durch von ihnen abhängige Stellen getroffen werden, die darin de jure völlig frei sind.

Übergeordnete Instanzen, die sich mit dem System des Grundgesetzes nicht vereinbaren ließen, sind die Räte somit nicht, so daß die systematischen Bedenken ausgeräumt sind. Nicht ganz entkräftet sind damit die Bedenken hinsichtlich der parlamentarischen Verantwortlichkeit, die sich auch daraus ergeben können, daß die Regierungsstellen faktischen Bindungen an parlamentarisch unverantwortliche Stellen unterliegen⁶⁷⁸.

Besonders von Zuck⁶⁷⁹ wird in diesem Sinn auf die De-facto-Bindung der Regierung verwiesen. Sollten diese Bindungen tatsächlich so stark sein, daß die wirklichen Entscheidungen von den Regierungen weg in eine "graue Zone der Macht"⁶⁸⁰ verlegt würden, so müßte - trotz formal-rechtlicher Entscheidungsfreiheit der Minister - die Verfassungsmäßigkeit verneint werden⁶⁸¹.

Bei dieser Fragestellung werden jedoch die spezifischen Ursachen der Bindungswirkung von Empfehlungen

⁶⁷⁷ Siehe oben, S. 163 und S. 176.

⁶⁷⁸ Vgl. Böckenförde, Organisationsgewalt, S. 257.

⁶⁷⁹ AaO, S. 698; vgl. auch Möller, aaO, der auf die Aufgabe der politischen Praxis hinweist, Präjudizierungen zu vermeiden.

⁶⁸⁰ Zuck, aaO.

⁶⁸¹ Was Zuck, aaO, anscheinend nicht in Erwägung zieht. Doch ist zu fragen, weshalb eine nur auf dem Papier stehende rechtliche Entscheidungsfreiheit wesentlich anders behandelt werden sollte, als

der Räte nicht genügend berücksichtigt. Diese resultiert daraus, daß sich der Minister selbst mit den anderen Ratsmitgliedern geeinigt hat und nun politisch von seiner Haltung nur noch schwer abgehen kann. Konnte man sich dagegen im konkreten Fall nicht einigen, so besteht auch keine greifbare De-facto-Bindung. Stellt sich somit diese Bindung an Kooperationsformeln der Räte in Wahrheit als eine Bindung an Äußerungen des dort agierenden Ministers dar, so kann von Verlagerung der Entscheidungen auf Stellen außerhalb der Regierungsverantwortung nicht die Rede sein. Dagegen verfängt auch nicht der Hinweis auf einen gewissen Koordinierungsdruck durch die Zusammenfassung in einem gemeinsamen Gremium. Solche oder ähnliche "Pressionen" gehören zum normalen Erscheinungsbild politischer Entscheidungen, die ihren Entscheidungscharakter durch Einfluß auf die Entscheidungsbildung jedoch nicht verlieren.

c) Stellung des Kanzlers bzw. der Regierungschefs⁶⁸²

Die Empfehlungen der Räte stellen gewisse Leitlinien für das Verhalten der Gebietskörperschaften dar. Es erscheint somit naheliegend, die Frage nach der Vereinbarkeit dieser Tätigkeit mit der Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers bzw. der Länderregierungschefs zu stellen. Sprachlich deutet besonders die Aufgabe des Finanzplanungsrats "Schwerpunkte für eine den gesamtwirtschaftlichen Erfordernissen entsprechende Erfüllung der öffentlichen Aufgaben" zu ermitteln, auf einen derartigen Konflikt hin⁶⁸³.

⁶⁸¹ eine rechtliche Gebundenheit.

⁶⁸² Aus sprachlichen Gründen ist nur von Regierungschefs die Rede, obwohl in einigen Bundesländern das Regierungskollegium Inhaber der Richtlinienkompetenz ist, vgl. Art.33 Abs.1 Verf.Hbg.; 118 Verf.Brem.

Rechtlich wird die Richtlinienkompetenz jedoch nicht eingeschränkt. Da die Empfehlungen der Räte - auch die des Finanzplanungsrats bezüglich der Schwerpunkte - unverbindlich sind, ist die Entscheidungsfreiheit des Regierungschefs über die Richtlinien der Politik in seinem Bereich rechtlich nicht betroffen⁶⁸⁴. Auch eine rechtliche Verlagerung der Richtlinienbestimmungsfunktion auf den in Konjunkturrat bzw. Finanzplanungsrat vertretenen Ressortminister findet nicht statt, da der Regierungschef je nach Bedeutung der anstehenden Probleme auf die Tätigkeit des zuständigen Ministers Einfluß nehmen kann, wenn sie für die Richtlinien der Politik bedeutsam ist.

Faktisch ist dagegen eine gewisse Schwächung der Position des Regierungschefs erkennbar. Diese resultiert nicht so sehr aus der politischen Bindung an die Erklärungen des Ratsmitglieds, wie sie besonders die zuständigen Minister trifft. Der Regierungschef ist hier sogar in einer freieren Position, wenngleich natürlich die Äußerung, die einem Regierungsmitglied zuzurechnen ist, auch den Regierungschef zu gewissen politischen Rücksichtnahmen zwingt. Bedeutsamer ist aber eine Gewichtsverlagerung von den Regierungschefs auf die zuständigen Minister. Diese tritt in all den Fällen ein, in denen die Empfehlungen der Räte grundlegende politische Entscheidungen der Gebietskörperschaften verlangen. Obwohl die Regierungschefs rechtlich im

⁶⁸³ Vgl. die Bedenken des Bundesrats in dieser Richtung, BT-Drs.V/3040 S.76.

⁶⁸⁴ Daß die Regierungsentscheidungen rechtlich nicht auf die Räte übergehen, ist allgemeine Ansicht, vgl. die bei Fußnote 676 angegebene Literatur.

Rahmen ihrer Richtlinienkompetenz die zuständigen Minister steuern können, haben diese einen faktischen Vorsprung im direkten Zugang zu den Koordinierungsgesprächen. Häufig wird auch nicht von vornherein erkennbar sein, daß die Räte Empfehlungen geben werden, die sich auf Richtlinien der Politik beziehen oder welche Kompromißformeln in den Beratungen zur Sprache kommen werden. In jedem dieser Fälle kann der Minister zunächst auch im Richtlinienbereich seine eigenen Vorstellungen zur Geltung bringen, die sich vielleicht mit dem "Ressortegoismus" seiner Fachministerkollegen in den Räten decken. Die Regierungschefs sind dann zwar rechtlich frei, faktisch wird jedoch der Hinweis auf die Übereinstimmung mit den anderen Gebietskörperschaften und die schwer errungene Koordinierung den Regierungschef (vor allem eines Landes) vor der Durchsetzung einer anderen Meinung zurückschrecken lassen. (Aus gleichen Gründen wird übrigens auch die Position der zuständigen Minister im Kabinett faktisch gestärkt).

Diese tatsächlich-politische Gewichtsverlagerung ist jedoch verfassungsrechtlich unbedenklich. Sie findet innerhalb der Regierung im organisatorischen Sinn statt, so daß kein Verlust an parlamentarischer Verantwortlichkeit eintritt. Die Letztentscheidung über die Richtlinien der Politik verbleibt beim Regierungschef, der sich dem faktischen Druck, den das Koordinierungsergebnis ausübt, widersetzen kann.

II. Die Räte und die Stellung der Parlamente

Da Konjunkturrat und Finanzplanungsrat in den Bereich der Regierungsinstitutionen einzuordnen sind, können Konflikte mit der Stellung der Parlamente im wesentlichen in zwei Problemkreisen entstehen: Denkbar ist ein Entzug parlamentarischer Leitungsfunktionen (a) und parlamentarischer Kontrollfunktionen (b).

1. Die Räte und die Leitungsfunktionen der Parlamente

Nach heutiger Verfassungslage muß davon ausgegangen werden, daß die Staatsleitung Regierung und Legislative im wesentlichen "zur gesamten Hand" zusteht⁶⁸⁵. Die Frage, ob die Räte parlamentarische Leitungsfunktionen übertragen erhalten haben, muß somit dahingehend präzisiert werden, ob damit spezielle parlamentarische Vorbehaltsbereiche verletzt wurden.

Zu denken wäre hier an einen Einbruch ins parlamentarische Steuerbewilligungsrecht, in das Budgetrecht, das durch die wirtschaftspolitische Funktion des Budgets zur überkommenen Kontrollfunktion auch eine gewisse Leitungsfunktion erhalten hat, und in die gesamte Gesetzgebungsfunktion überhaupt, da sowohl konjunkturpolitische als auch finanzplanerische Gründe jede finanziell relevante Gesetzgebungsmaterie betreffen können.

Im Hinblick auf rechtliche Eingriffe in derartige parlamentarische Leitungsfunktionen sind die Räte unbedenklich. Mit dieser Feststellung sollen keinesfalls Bedenken hinsichtlich der verfassungsrechtlichen Vereinbarkeit der "gouvernementalen Ausgestaltung" der Konjunkturpolitik und besonders der Finanzplanung in StabG und HGrG mit dem Budgetrecht sowie der grundgesetzlichen Stellung des Parlaments mit leichter Hand abgetan werden⁶⁸⁶. Auch funktionale Gesichtspunkte,

⁶⁸⁵ Formulierung Friesenhahns, in: VVDStRL Heft 16, 1958, S.38. Ebenso Leisner, Regierung, in: JZ 1968 S.728.

⁶⁸⁶ Vgl. dazu Neumark, Finanzwirtschaft, S.194; Friauf, in: VVDStRL, Heft 27, 1969, S.26. Vgl. auch Stachels, S.133, der die Verfassungsfrage für § 9 StabG allerdings nur stellt, ohne eine dezidierte Antwort zu geben.

die das Parlament vor allem zur Kontrolle und Richtliniensetzung prädestinieren, lassen die gegenwärtige Zuweisung der Finanzplanung an die Exekutive als bedenklich erscheinen⁶⁸⁷. Auf die hier allein zu untersuchende Verfassungsmäßigkeit von Konjunkturrat und Finanzplanungsrat sind diese Problemkreise jedoch ohne Einfluß: Die Zuweisung der Finanzplanung und Konjunkturpolitik an den Exekutivbereich erfolgte nicht durch die Bildung der Räte. Die §§ 18 StabG und 51 HGrG regeln nur die Koordinierung derjenigen Organe, die zu Trägern dieser Materie gemacht wurden. Die Koordinierung der Tätigkeit von Regierungsorganen fällt aber keinesfalls in den Legislativbereich.

Anderes gilt für die faktische Wahrnehmbarkeit der Leitungsfunktionen. Hier wurde durch die Bildung der Räte eine die Entscheidungsfreiheit der Parlamente behindernde Tatsachenlage geschaffen. Im Hinblick auf die Landesparlamente wurde in der Literatur bereits des öfteren betont, daß Koordinierungsverhandlungen der Exekutivspitzen des Bundes und der Länder einen starken Druck auf die parlamentarischen Entscheidungen ausüben⁶⁸⁸. Dem Ruf, eine Koordinierung nachträglich scheitern gelassen zu haben, wird sich ein Parlament, vor allem die regierungstragende Parlamentsmehrheit, nur selten aussetzen wollen. Das Parlament wird so praktisch zum Ratifizierungsorgan, das auf eigene Gesetzgebungspolitik verzichtet⁶⁸⁹.

Zumindest in dieser Hinsicht gilt der faktische Bedeutungsverlust durch Koordinierung aber nicht nur für die Landesparlamente, sondern auch für das Bundes-

⁶⁸⁷ Vgl. Badura, Buchbesprechung, in: AöR 95, 1970, S.494 f.

⁶⁸⁸ Vgl. Leisner, Landesparlamente, in: DÖV 1968, S.391 f.; Kisker, Kooperation, S.229 f.

parlament, da die gleiche politische Interessenlage besteht⁶⁹⁰.

Im Tätigkeitsbereich der Räte wird diese Problematik besonders bei der konjunkturpolitischen Gestaltung der Haushaltspläne relevant. Haben sich Bund und Länder einmal geeignet, z.B. auf einen bestimmten Prozentsatz der Ausgabenerhöhung, so werden sich die einzelnen Parlamente bei der Verabschiedung des Haushaltsgesetzes und entsprechenden einnahmefördernden Steuergesetzen nur schwerlich darüber hinwegsetzen. Auch die politische Bindung der Parlamente an die Finanzplanungen ihrer jeweiligen Regierung bei der Ausübung der Gesetzgebungsfunktion wird verstärkt, wenn die Regierung auf die Übereinstimmung ihrer Planung mit überregionalen Koordinierungsergebnissen verweisen kann.

Ist somit nach dem Vorangegangenen ein faktischer Bedeutungsverlust der Parlamente zu konstatieren, so ist daraus jedoch nicht unmittelbar ein Verfassungsverstoß abzuleiten. In Betracht zu ziehen ist vielmehr, daß das Grundgesetz selbst ebenfalls Institutionen bereitstellt, die zu derartigen Gewichtsverlagerungen führen müssen⁶⁹¹. Es verbietet auch nicht die exekutive Koordinierung der Gebietskörperschaften⁶⁹². Außerdem ist rechtlich die Entscheidungsfreiheit des Parlaments

⁶⁸⁹ Leisner, aaO, S.392.

⁶⁹⁰ Leisner stellt deswegen ausschließlich auf die Landesparlamente ab, da sich für diese aus der grundgesetzlichen Verflechtung von Bund und Ländern noch viele andere Schwächungstendenzen zeigen, die für das Bundesparlament nicht einschlägig sind, vgl. aaO, S.390 ff..

⁶⁹¹ Z.B. Bundesrat und Ausführung der Bundesgesetze durch die Länder, vgl. Leisner, aaO, S.390 f., 392.

erhalten. Und schließlich ist die politische Bindung weniger eine Folge der institutionalisierten Koordination, als vielmehr in erster Linie einer Wandlung des parlamentarischen Regierungssystems selbst. Das parlamentarische Regierungssystem stammt aus der Epoche der konstitutionellen Monarchie, in der sich die Krone mit ihrer Exekutive und die bürgerliche Gesellschaft als selbständige politische Kräfte gegenüberstanden. Die bürgerliche Gesellschaft repräsentierte sich dabei nach der Konstruktion des Liberalismus im Parlament, vertreten durch "Bildung und Besitz". Ihren Einfluß setzte sie durch mit Hilfe des parlamentarischen Regierungssystems, d.h. parlamentarischer Verantwortung der Regierung, des Steuerbewilligungs- und des Budgetrechts.

Abgesehen vom Wegfall der Krone als selbständig legitimierter Staatsgewalt waren es zwei Vorgänge, die für das parlamentarische Regierungssystem heute völlig veränderte Bedingungen geschaffen haben, ohne daß dies einen nennenswerten Niederschlag bei den Formeln und Institutionen des geschriebenen Verfassungsrechts gefunden hätte: die Einführung des allgemeinen und gleichen Wahlrechts und die außerordentliche Vermehrung der Staatsaufgaben durch die Forderungen des Wohlfahrtsstaates⁶⁹³. Folge der Demokratisierung des Wahlrechtsrechts war, daß die politischen Parteien zu den beherrschenden Faktoren des politischen Prozesses wurden⁶⁹⁴. Der demokratische Staat wurde somit notwendig zum Parteienstaat, eine Erkenntnis, die auch im Grundgesetz anklingt (Art.21 Abs.1 GG)⁶⁹⁵. Die im parlamentarischen Regierungssystem angelegte Dualität von

⁶⁹² Maunz, Staatsrecht, S.205.

⁶⁹³ Vgl. Badura, Parlamentarismus, S.1 und S.20 ff.

⁶⁹⁴ Badura, aaO, S.20.

Parlament und Regierung wurde damit aber parteienstaatlich überlagert von der Interessengleichheit zwischen Regierung und Regierungsfraktion bei der Auseinandersetzung mit der Opposition⁶⁹⁶. Folge der wohlfahrtsstaatlichen Forderungen war eine Arbeitslast des Parlaments, die nur durch Arbeitsteilung in Ausschüssen, Herrschaft der Fraktionen über die Abwicklung der Parlamentsgeschäfte und vor allem Initiative und Direktion der Regierung aufzufangen war⁶⁹⁷. Diese Veränderungen blieben nicht ohne Auswirkung auf das Verhältnis Regierung - Parlament. Aus der vormaligen Gegenspielerposition von Regierung und Parlament wurde ein "nahezu symbiotisches Zusammenspiel von Regierung und Regierungsfraktion, Ministerien und entsprechenden Parlamentsausschüssen"⁶⁹⁸.

In den beschriebenen tatsächlichen Veränderungen des parlamentarischen Regierungssystems liegen also die eigentlichen Wurzeln der faktischen Präjudizierung von Parlamentsfunktionen durch die Regierungen. Allein aus diesen Zusammenhängen kann aber keinesfalls die Verfassungswidrigkeit der faktischen Präjudizierung geschlossen werden. Zum einen setzt das Grundgesetz selbst den Parteienstaat voraus⁶⁹⁹, zum anderen sind diese heutigen Bedingungen nicht nur Tatbestände des politischen Prozesses, sondern auch "Basiselemente des Verfassungsrechts"⁷⁰⁰. Erst bei einer Zerstörung des

⁶⁹⁵ Vgl. Leibholz, S.110.

⁶⁹⁶ Vgl. Badura, aaO, S.22.

⁶⁹⁷ Badura, aaO, S.23.

⁶⁹⁸ Badura, aaO, S.24.

⁶⁹⁹ Vgl. Leibholz, aaO, S.110.

⁷⁰⁰ Badura, aaO, S.24.

Gleichgewichts zwischen beiden Komponenten des parlamentarischen Regierungssystems müßte ein Verfassungsverstoß konstatiert werden. Wenn also das Parlament in wesentlichen Angelegenheiten von der Mitwirkung ausgeschlossen würde, die in öffentlicher Diskussion Information und Überzeugungskraft schafft und damit ständig zugleich die Legitimationsgrundlage des politischen Systems⁷⁰¹, müßte unter den Bedingungen des Parteien- und Sozialstaates eine Verletzung der parlamentarischen Kernfunktion bei der gemeinschaftlichen Lenkung des Staates angenommen werden. Die Mitwirkung und Mitentscheidung der Parlamente wird aber durch die Empfehlungen der Räte nicht angetastet.

2. Die Räte und die Kontrollfunktion der Parlamente

Neben der Leitungsfunktion ist die Kontrolle der Regierung durch das Parlament dessen Hauptfunktion⁷⁰². Diese Kontrolle erstreckt sich auf die Ausübung der den Regierungsorganen zugewiesenen materiellen Regierungsfunktion, auf das subjektive Verhalten der Regierenden und mittelbar auch auf die Verwaltung, die von der Regierung gelenkt wird⁷⁰³.

Durch die schon erwähnten Änderungen der gesellschaftlichen Gegebenheiten und den damit zusammenhängenden Übergang des parlamentarischen Regierungssystems vom "Honoratiorenparlamentarismus" zum "Gruppenparlamentarismus" im Parteienstaat⁷⁰⁴ wandelte sich auch die Arbeitsweise der Kontrollmechanismen. Durch weitgehende Interesseneinheit von Regierung und Mehrheitspartei, die diese als monistischen Block erscheinen lassen,

⁷⁰¹ Badura, aaO, S.23.

⁷⁰² Vgl. Leibholz/Rinck, Vorbem. zu Art.38.

⁷⁰³ Vgl. Gehrig, S.13 f.

⁷⁰⁴ Gehrig, S.123.

verlagerte sich die frühere Kontrollfunktion des Gesamtparlaments vor allem auf die Opposition. Aber auch die Parlamentsmehrheit übt noch Kontrolle aus. Da sie die Regierung trägt, ist diese ihr gegenüber verantwortlich. In Extremsituationen, in denen sich starke Interessengegensätze zwischen beiden Seiten auftun, wird die Parlamentsmehrheit diese Verantwortlichkeit, z.B. durch Sturz der Regierung, geltend machen⁷⁰⁵. Trotz aller Wandlungen besteht somit auch im Parteienstaat im Prinzip eine - wenn auch gespaltene - Kontrollfunktion des Gesamtparlaments. Gerade wenn man die Aufgabe des Plenums darin sieht, "durch die aus öffentlicher Rede und Gegenrede zu gewinnende Information und Überzeugungskraft die Legitimitätsgrundlage des politischen Systems ständig neu zu schaffen und damit zu erhalten"⁷⁰⁶, ist die Kontrollfunktion besonders wichtig, da hierdurch ständig die Offenbarung und Begründung der politischen Programme erzwungen wird.

Die Verantwortlichkeit der Regierung als Voraussetzung tatsächlicher Kontrolle durch das Parlament ist, auch unabhängig von den Grundsätzen der Gewaltenteilung, in Art. 20 Abs. 1 GG als Postulat des demokratischen Rechtsstaats garantiert⁷⁰⁷. Inwieweit diese Verantwortlichkeit und die damit zusammenhängende Kontrollfunktion der Parlamente durch die Bildung von Konjunkturrat und Finanzplanungsrat durchbrochen sind, soll im folgenden untersucht werden.

⁷⁰⁵ Dies übersieht Gehrig, S. 127, wenn er unter übertrieben dualistischem Blickwinkel einen vollständigen Übergang der Kontrollfunktion vom Gesamtparlament auf die Opposition feststellt.

⁷⁰⁶ Badura, S. 23.

⁷⁰⁷ BVerfGE 9 S. 268 ff., 281.

a) Entzug der Kontrolle über die Regierungen?

Es wurde bereits festgestellt, daß die Letztentscheidung über Regierungsmaßnahmen im Bereich von Konjunkturpolitik und Finanzplanung bei den Ministern bzw. Regierungen verbleibt und somit die Verantwortlichkeit sowie die parlamentarischen Kontrollmöglichkeiten nicht geschmälert werden⁷⁰⁸. Hinzuzufügen ist dem noch, daß auch die Tätigkeit der Ratsmitglieder in den Räten, also ihre Mitwirkungsfunktion und ihr Anteil am Zustandekommen von Empfehlungen, der parlamentarischen Verantwortung und Kontrolle des zuständigen Parlaments unterliegt. Insofern ergeben sich also keine verfassungsrechtlichen Bedenken.

b) Unverantwortlichkeit der Räte

Weniger unbedenklich erscheinen im Hinblick auf Verantwortlichkeit und parlamentarische Kontrolle die Institutionen Konjunkturrat und Finanzplanungsrat als Ganzes. Da ihre Existenz sich nicht in Mitwirkungsaktivitäten der Mitglieder erschöpft, sondern darüberhinaus eigene, nur jeweils dem Rat als Kollektiv zurechenbare Akte erlassen werden, z.B. Empfehlungen, muß auch die Verantwortlichkeit in dieser Ebene überprüft werden.

Als Bundesorgane sind die Räte jedenfalls der Kontrolle der Landesparlamente entzogen. Da sie außerdem weder der Bundesregierung, noch einem Bundesminister hierarchisch untergeordnet sind⁷⁰⁹, entfällt auch eine Verantwortlichkeit der Bundesregierung und damit eine Kontrolle durch den Bundestag.

⁷⁰⁸ Siehe oben, S.264 ff.

⁷⁰⁹ Siehe oben, S.210 ff.

Aus der Feststellung der parlamentarischen Unverantwortlichkeit folgt aber noch nicht automatisch die Verfassungswidrigkeit der Räte. Das Grundgesetz selbst läßt - allerdings nur ausnahmsweise - die Ausgliederung materieller Regierungsfunktionen auf unverantwortliche und unkontrollierte Organe zu, wie das Beispiel der Bundesbank zeigt⁷¹⁰. Angesichts des Ausnahmecharakters dieser Einrichtung bildet dies jedoch kein tragfähiges Argument für die Zulässigkeit der Räte. Entscheidend ist vielmehr ein anderer Gedanke: Das Funktionieren parlamentarischer Kontrolle und Verantwortlichkeit ist nicht auf eine lückenlose Erfassung jeglicher Aktivitäten angewiesen, die in irgendeiner Weise auf die Exekutivtätigkeit Einfluß haben. Es genügt statt dessen, wenn alle Akte der Exekutive von einer gewissen rechtlichen oder tatsächlichen Relevanz effektiv erfaßt werden. Die Zulässigkeit regierungsfreier Räume muß somit als graduelles Problem angesehen werden⁷¹¹.

In der Literatur wird der entsprechende Umschlagspunkt gewöhnlich mit dem Begriff "Entscheidung" markiert: Nur Verwaltungs- bzw. Regierungsentscheidungen müssen parlamentarisch verantwortet sein⁷¹². Dementsprechend

⁷¹⁰ Vgl. Maunz, in: Maunz/Dürig/Herzog, Art.88 Rdnr. 22 f.

⁷¹¹ A.A. Maunz, aaO, der überhaupt nur bei besonderer verfassungsrechtlicher Zulassung regierungsfreie Räume für verfassungsmäßig hält; wie hier wohl BVerfGE 9 S.282, das auf die politische Tragweite der Regierungsaufgabe abstellt.

⁷¹² Vgl. Loening, in: DVBl 1954, S.178 ff.; speziell auf Konjunkturrat und Finanzplanungsrat bezogen: Möller, StabG, § 18 Rdnr.2 und Anhang zu § 18 (§ 51 HGrG) Rdnr.3; der sich dabei zu Unrecht auf BVerfGE 9 S.268 ff. bezieht, da dort zwar auch von "Regierungsentscheidungen" die Rede ist, der

werden Sachverständigengremien, die Regierungs- oder Verwaltungsstellen beraten, allgemein für zulässig erachtet, auch wenn sie und ihre Mitglieder weisungsfrei und in der Tätigkeit unabhängig sind⁷¹³.

Ob mit dem Begriff der Entscheidung allerdings ein geeignetes Abgrenzungskriterium gefunden wurde, erscheint zumindest fraglich. Einmal ist der Begriff selbst nicht eindeutig: Sollen nur rechtsfolgebedingende Akte als Entscheidungen angesehen werden? In diesem Fall könnte z.B. eine umfassende indizierende oder influenzierende Planung außerhalb der Regierungsverantwortung vorgenommen werden. Oder soll man auf das Willensmoment ab-

⁷¹² entscheidende Satz aber ganz allgemein auf Regierungsaufgaben abstellt: "Wohl aber gibt es Regierungsaufgaben, die wegen ihrer politischen Tragweite nicht generell der Regierungsverantwortung entzogen...werden dürfen...", BVerfG aaO S.282. Vgl. auch den Tenor der Entscheidung: "...Zu den Regierungsaufgaben, die wegen ihrer politischen Tragweite nicht generell der Regierungsverantwortung entzogen...werden dürfen, gehört die Entscheidung über die personellen Angelegenheiten der Beamten." Wie Möller auch Stern, in: Stern/Münch, S.164; ähnlich Tiemann, Gemeinschaftsaufgaben I, der eine Einschränkung der Kontrollbefugnisse der Parlamente mit der Begründung verneint, daß die "alleinverantwortliche Regierung...von einem bundesstaatlichen Beratungsorgan (nur) Entscheidungshilfe erhält." Im Gegensatz dazu ist Ipsen, Referat zum 40. DJT, C 19, der Ansicht, der Gesetzgeber könne durch Gesetz auf seine parlamentarische Kontrolle überhaupt verzichten.

⁷¹³ Vgl. Loening, aaO, S.178; Böckenförde, Organisationsgewalt, S.250 f.

stellen? Dann wäre z.B. auch der Entschluß des Konjunkturrats, eine bestimmte Empfehlung zu geben, als "Entscheidung" anzusehen. Zum anderen sind auch Beratungsformen denkbar, die mit Selbsthandlungs- und Initiativrecht gekoppelt, ein solches Gewicht haben, daß eine parlamentarische Kontrolle gefordert werden muß⁷¹⁴. Für die vorliegende Arbeit soll daher auf eine 'exakte' Abgrenzung verzichtet werden, zumal die hier zu behandelnden Probleme auch auf anderem Weg lösbar sind.

Hinter dem Abgrenzungskriterium "Entscheidung" steht nämlich meist eine besondere Fallkonstellation, aus der ein Hinweis auf die hier zu behandelnden Probleme zu entnehmen ist: Vorbereitung oder Beeinflussung einer Regierungsentscheidung liegt in Händen weisungsfreier und unverantwortlicher Gremien, während die Entscheidung selbst von einem Regierungsorgan getroffen wird⁷¹⁵. Es handelt sich somit um Aktivitäten im Regierungsreich, die als Gesamtkomplex betrachtet werden können, wobei der wichtigste, der "entscheidende" Teilakt von einer parlamentarisch verantwortlichen Stelle getragen wird.

So verallgemeinert läßt sich dieser Gesichtspunkt auch auf die Koordinierungstätigkeit der Räte anwenden. Dabei zeigt sich, daß bei den Koordinierungsempfehlungen in zweifacher Hinsicht verantwortliche Regierungsstellen in die entscheidenden Teilakte der Koordinierung von Finanzplanung und Konjunkturpolitik eingeschaltet sind. Erstens lassen sich die Empfehlungen selbst als Teilakte größerer Gesamtkomplexe begreifen. Die Koor-

⁷¹⁴ So für den Sachverständigenrat Böckenförde aaO, S.258.

⁷¹⁵ Vgl. Loening, aaO, S.178; Böckenförde, aaO, S.251.

dinierungsempfehlungen an sich sind als Regierungshandlungen noch unvollständig und auf weitere ausführende Regierungsaktivitäten ausgelegt. Für letztere verbleibt aber - handle es sich um die einzelnen Finanzpläne, handle es sich um Maßnahmen der Konjunkturpolitik - rechtlich das letzte Wort bei den parlamentarisch verantwortlichen Regierungsstellen von Bund und Ländern. Allerdings muß hier auch die faktische Bindungswirkung der Empfehlungen mitberücksichtigt werden. Eine faktische Präjudizierung des rechtlich letzten Wortes und damit ein Übergang des Hauptgewichts von der Durchführungshandlung auf die Empfehlung, ist in Einzelfällen nicht von vornherein auszuschließen. Hier wird ein zweiter Gesichtspunkt relevant: Auch die Empfehlungen selbst sind als Gesamtkomplexe aufzufassen, deren entscheidende Teilakte wiederum parlamentarisch verantwortet werden müssen.

Zwar ist die Empfehlung als Ganzes nur dem Gremium als Ganzem zuzuordnen, doch ist ihre konkrete Gestaltung den Mitwirkungsakten jedes einzelnen Mitglieds unterworfen. Da es nicht die Möglichkeit des Überstimmtwerdens⁷¹⁶ gibt, ist jedes Koordinierungsprodukt unmittelbar vom Agieren jeder einzelnen Regierung abhängig, die dafür parlamentarisch verantwortlich ist. Der unverantwortete, ausschließlich dem Gremium als solchem zuzuschreibende Teil, besteht somit im wesentlichen aus der Zusammenfassung in eine Empfehlung, daneben noch in bestimmten, schwer wägbaren Einflüssen, die das Bestehen des Gremiums auf die Entscheidungsbildung

⁷¹⁶ Die Möglichkeit von Mehrheits- und Minderheitsvoten kann nicht mit echten Mehrheitsentscheidungen gleichgesetzt werden: Da das Mehrheitsvotum nicht die Empfehlung des Rats darstellt, sondern nur relativ (entsprechend der Stimmenzahl) stärker wirkt als das Minderheitsvotum, sind beide Emp-

seiner Mitglieder bei deren Mitwirkungsakten ausübt. Das Hauptgewicht liegt aber eindeutig bei der verantwortlichen Tätigkeit der einzelnen Regierungen.

Daß das Grundgesetz parlamentarische Verantwortlichkeit in diesem Ausmaß für ausreichend erachtet, kann auch recht deutlich durch einen Vergleich mit einem diesbezüglich weitgehend parallel gelagerten Verfassungsorgan gezeigt werden: dem Bundesrat. Wie Konjunkturrat und Finanzplanungsrat nimmt auch der Bundesrat im weiteren Sinn Regierungsfunktionen wahr⁷¹⁷. Wie die Räte ist auch der Bundesrat aus parlamentarisch verantwortlichen Mitgliedern zusammengesetzt. Auch er ist als Organ selbst nicht parlamentarisch verantwortlich. Schließlich können seine Aktivitäten ebenfalls unter dem Blickwinkel der Kombination parlamentarisch verantworteter und unverantworteter Teilakte betrachtet werden: Intern sind Regierungsmitglieder beteiligt, wobei das Grundgesetz sogar - im Gegensatz zur Regelung bei Konjunkturrat und Finanzplanungsrat - echte Mehrheitsentscheidungen zuläßt. Extern stellen sich die Akte des Bundesrats als Mitwirkung bei Regierungs- und Legislativakten dar, so daß auch hier parlamentarische Verantwortung bzw. sogar Letztentscheidung gegeben ist. Das Gewicht des Bundesrats ist dabei noch stärker als das der Räte. Er hat auch rechtliche Einwirkungsmöglichkeiten, da er in Ausnützung seiner Zustimmungsvorbehalte Regierungs- oder Gesetzgebungsvorhaben blockieren kann.

Nach alledem kann nicht angenommen werden, daß Konjunkturrat und Finanzplanungsrat die parlamentarische Regierungsverantwortung in einer Weise relativieren,

⁷¹⁶ fahrungen nur gemeinsam als "Koordinierungsprodukt" anzusehen. Siehe dazu auch oben, S.145.

⁷¹⁷ Vgl. Vonderbeck, S.83, 86 f.

die mit dem grundgesetzlichen Prinzip des demokratischen Rechtsstaats unvereinbar ist. Zusammenfassend kann somit festgestellt werden, daß Konjunkturrat und Finanzplanungsrat in ihrer gegenwärtigen Ausgestaltung verfassungsmäßig sind.

Drittes Kapitel

Beurteilung des Vorschlags, den Finanzplanungsrat mit der Aufgabe einer Gesamtfinanzplanung auszustatten

Könnte im vorhergehenden die verfassungsrechtliche Unbedenklichkeit der Räte in ihrer jetzigen Form festgestellt werden, so soll zum Schluß dieselbe Problematik bezüglich des Finanzplanungsrats unter bundesstaatlichem Blickwinkel (I.) und im Hinblick auf das parlamentarische Regierungssystem (II.) noch einmal angeschnitten werden, unter der Voraussetzung, daß der Rat gesetzlich die Aufstellung eines Gesamtfinanzplans zugewiesen erhielte. Diese Erweiterung seiner Funktionen wird von Schmidt/Wille gefordert⁷¹⁸, und auch hier wurde bereits der praktische Vorteil einer solchen Regelung erwähnt⁷¹⁹. Was die Gestaltung des Gesamtfinanzplans angeht, soll im folgenden dessen Unverbindlichkeit angenommen werden. Da - um das Ergebnis vorwegzunehmen - auch die Aufstellung eines unverbindlichen Gesamtfinanzplans durch den Finanzplanungsrat als verfassungs-

⁷¹⁸ Zum Vorschlag der Troeger-Kommission, die Bundesregierung solle einen Gesamtfinanzplan aufstellen, siehe oben, S.14 . Auch Matzerath, in: AfK, 1972, S.283, schlägt die Finschaltung des Finanzplanungsrats vor, in dem Bestreben, den Kommunen (sprich: ihren Spitzenverbänden) ein Mitspracherecht zu

widrig angesehen werden muß, erübrigt sich die Diskussion unter dem Vorzeichen Verbindlichkeit, da hierfür die vorzubringenden Bedenken erst recht gelten.

I. Beurteilung des Vorschlags unter bundesstaatlichem Blickwinkel

Für die Vereinbarkeit einer Gesamtfinanzplanung durch den Rat mit dem Bundesstaatsprinzip könnte es von Bedeutung sein, ob der Rat einstimmig oder mehrheitlich beschließt. Beide Beschlußformen sollen daher getrennt untersucht werden.

1. Aufstellung des Gesamtfinanzplans durch Mehrheitsbeschlüsse

Die Aufstellung eines Gesamtfinanzplans durch Mehrheitsbeschlüsse würde die selbständige Entscheidungsgewalt von Bund und Ländern und damit das bundesstaatliche Prinzip verletzen, da sie eine Majorisierung der Gebietskörperschaften auf ihrem ureigensten Gebiet bedeuten würde⁷²⁰.

Angesichts der bis ins einzelne gehenden Ausrichtung und Auswirkung der Finanzplanung auf die gesamte Staatstätigkeit ist ein Einfluß des Gesamtfinanzplans auf die Wahrnehmung besonderer Aufgaben der einzelnen Länder unvermeidlich, was auch gerade dem Ziel der Gesamtfinanzplanung entspricht. Der Intention nach sollen sich die Finanzpläne von Bund und Ländern als Teilpläne dem Gesamtplan einfügen, stellen sich somit als Unterpläne dar. Ebenso aber, wie eine Bundesplanung, die auf Präjudizierung von Ländermaterien abzielt⁷²¹,

⁷¹⁸ sichern.

⁷¹⁹ Siehe oben, S. 180.

⁷²⁰ Vgl. Hagemann, S. 50 f. Bei Einführung spezieller

muß die Planung einer Mehrheit von Bund und Ländern, die die Unterordnung der Planungen aller - auch der überstimmten - Gebietskörperschaften beabsichtigt, für verfassungswidrig gehalten werden⁷²².

Abgesehen von der Intention, ist für die Beurteilung dabei auch die tatsächliche Höherwertigkeit des Gesamtfinanzplans in Rechnung zu stellen. An dieser Höherwertigkeit des Gesamtfinanzplans ändert auch seine Unverbindlichkeit nichts. Der von einer Mehrheit getragene Finanzplan führt zu faktischen Präjudizierungen, z.B. bezüglich der künftigen Aufteilung der Gemeinschaftssteuern oder durch die Ankündigungseffekte zur Beeinflussung gesamtwirtschaftlicher Daten, so daß die Planung von überstimmten Minderheiten, die sich nicht am Gesamtplan orientiert, unrealistisch wird⁷²³.

⁷²⁰ Stimmengewichte, die ein Überstimmtwort des Bundes verhindern könnten, trifft dies zumindest für einzelne Länder zu.

⁷²¹ Vgl. Geiger, S. 20.

⁷²² Die Enquete-Kommission hält dagegen die Einführung einer gemeinsamen allgemeinen politischen Rahmenplanung trotz Art. 79 Abs. 3 GG für zulässig; BT-Drs. VI/3289, S. 51. Das von ihr vorgebrachte Argument eines höheren Abstraktionsniveaus der gemeinsamen Rahmenplanung und des daraus resultierenden Spielraums der Länder im Detail kann jedoch über den realen Verlust der überstimmten Länder an Selbstbestimmung und politischer Potenz nicht hinwegtäuschen.

⁷²³ Entsprechend geht auch das Troeger-Gutachten von einer Einordnung der Länder ohne rechtliche Bindung aus, obwohl hier die Bundesregierung als Planungsträger vorgeschlagen wurde, der faktische Druck also noch geringer wäre, als bei einer Planung durch die Mehrheit von Bund und Ländern.

Aus der Koordination der Finanzpläne würde ihre Integration in ein Gesamtsystem, womit der Umschlagspunkt zur Verfassungswidrigkeit erreicht ist⁷²⁴.

2. Einstimmige Aufstellung

Als Ausweg scheint sich die einstimmige Aufstellung des Gesamtfinanzplans anzubieten. Gleichberechtigte, auf allgemeine Einigkeit angewiesene Zusammenarbeit von Bund und Ländern ist dem Bundesstaatsprinzip sicher adäquat⁷²⁵. Allerdings wäre unter diesen Bedingungen die praktische Verwirklichung der Gesamtfinanzplanung äußerst schwierig. Eine Einigung Punkt für Punkt könnte, wenn überhaupt, nur sehr schwerfällig vorankommen, so daß die zeitliche Bewältigung dieser zusätzlichen, der Einzelfinanzplanung vorgeschalteten Planungsaufgabe stets fraglich bleiben würde⁷²⁶.

⁷²⁴ Vgl. Stachels, S.190. Auch Badura, Verfassungsfragen der Finanzplanung, S.6, zieht die Grenze zwischen Koordination und Integration.

⁷²⁵ Hagemann, S.51, fordert dementsprechend die "Zustimmung aller Beteiligten", ohne sich allerdings auf eine Aufstellung durch den Finanzplanungsrat zu beziehen. Vgl. auch BVerfGE 1, S.299 ff. (300): "Für ein Rechtsverhältnis, das vom föderalistischen Prinzip beherrscht ist, gilt nicht die im Geltungsbereich des demokratischen Prinzips beheimatete Regel, daß die Mehrheit entscheidet, sondern der Grundsatz der Einstimmigkeit."

⁷²⁶ Die Bedenken Fischer-Menshausens, Institutionelle Voraussetzungen, S.80, und von Schmidt/Wille, S.113, gelten demgegenüber mehr den sachlichen Minimalisierungstendenzen eines Vetorechts.

Im übrigen würde aber auch eine einstimmig durch den Finanzplanungsrat durchgeführte Gesamtfinanzplanung mit dem bundesstaatlichen Aufbau nicht mehr vereinbar sein. Die Existenz von Bund und Ländern als selbständige Entscheidungszentren verbietet nämlich die Integration ihrer Staatsgewalt in Organisationen, durch die "das den staatlichen Organen von Bund und Ländern gemeinsame materiell-eigenständige Substrat politischer Entscheidungsbefugnis" zusammengefaßt wird⁷²⁷. Ein einstimmig zu verabschiedender Gesamtfinanzplan unterläge nun zwar der Vetomöglichkeit jedes beteiligten Planungsträgers⁷²⁸ und bliebe überdies für die Einzelfinanzpläne rechtlich unverbindlich. Ein rechtlicher Eingriff in die selbständige politische Entscheidungsbefugnis von Bund und Ländern wäre also, abstrakt gesehen, ausgeschlossen. Indessen führt eine Gesamtfinanzplanung durch den Finanzplanungsrat aber zu einem faktischen Verlust selbständiger politischer Entscheidungsbefugnis.

Im Gegensatz zur jetzigen Situation, in der der Finanzplanungsrat Empfehlungen gibt, die Einzeldaten

⁷²⁷ Tiemann, Gemeinschaftsaufgaben III, in: DÖV 1970, S.729; siehe auch oben, S.244 ff.

⁷²⁸ Sowohl bei einstimmig als auch bei mehrheitlich zu fassenden Gesamtfinanzplänen müßte im übrigen die Stellung der Vertreter der kommunalen Spitzenverbände auf eine empfehlende Mitwirkung beschränkt bleiben. Entscheidender Einfluß auf die endgültige Gestaltung oder das Zustandekommen des Gesamtfinanzplans würde den kommunalen Spitzenverbänden und den Kommunen eine Stellung verleihen, die sie mit den Ländern gleichwertig machen würde. Dies wäre aber weder mit der Eigenschaft der Spitzenverbände als Interessenvertretungen, noch mit

betreffen⁷²⁹, korrespondiert die faktische Bindungswirkung des Gesamtfinanzplans nicht mehr in jedem Fall mit speziellen Einzelentscheidungen der Betroffenen. Der Grund dafür liegt in den Arbeitsbedingungen, die eine Gesamtfinanzplanung erfordert.

Ohne die Verwendung eines Planungsstabes, der im Umfang den Stäben entspricht, die gegenwärtig die Finanzpläne des Bundes oder der Länder vorbereiten, ist eine Gesamtfinanzplanung nicht durchführbar. Der Rat kann hier zwar auch Einzelprobleme herausgreifen, ist im Normalfall jedoch auf Richtlinien und Akzentsetzung beschränkt. Dies deshalb, weil die Mitglieder des Rats angesichts ihrer Stellung und sonstiger Funktionen nur selten in die Planungsdetails eingreifen können. Je umfangreicher die Planung und somit auch die Vorarbeit des Planungsstabes ist, umso geringer ist die relative Einflußmöglichkeit des einzelnen Ratsmitgliedes. Die Aufstellung eines Gesamtfinanzplans durch den Finanzplanungsrat setzt also voraus, daß sich die Mitglieder - wollen sie die Planung nicht von vornherein blockieren - im wesentlichen auf globale Zustimmungsakte und Kompromisse, sowie sporadische Einzelkorrekturen beschränken. Die Tätigkeit des Planungsstabes selbst kann aber nicht, wie die der Stäbe bei den Regierungen, dem Entscheidungspotential der einzelnen Regierung zugerechnet werden, da das einzelne Ratsmitglied auf personelle und sachliche Gegebenheiten nur beschränkt - durch Zustimmung aller übrigen Mitglieder - Einfluß nehmen kann. Faktisch verlagert sich also ein großer Teil politischer Entscheidungsbefugnisse von den selbständigen Mitgliedern weg auf den Stab und damit auf die gemeinschaftliche Organisation des Finanzplanungsrats⁷³⁰.

⁷²⁸ der der Kommunen als Landeskörperschaften vereinbar.

⁷²⁹ Siehe oben, S.177.

⁷³⁰ Auch der Vorschlag, die Detailplanung von einem

Es handelt sich somit nicht mehr nur um Koordinierung der Finanzpläne im Finanzplanungsrat, sondern um etwas grundsätzlich Neues, um eigene Planung durch den Finanzplanungsrat. Da der Gesamtfinanzplan dank der Bindungswirkung des Zustimmungsaktes Teile der Einzelfinanzpläne vorwegnimmt, fällt der Rat die Entscheidung über Teile der Regierungsprogramme von Bund und Ländern, eine Entscheidung, die durch jene - wie gezeigt - nur noch begrenzt steuerbar ist. Damit ist die Abgrenzung zwischen den Regierungen, die ihre selbständige Entscheidungsbezugnis bildet, durchbrochen, aus Koordinierung würde Integrierung⁷³¹.

Die Einführung einer Gesamtfinanzplanung durch den Finanzplanungsrat wäre also mit dem bundesstaatlichen System des Grundgesetzes nicht mehr vereinbar.

II. Beurteilung des Vorschlags im Hinblick auf das parlamentarische Regierungssystem

Die eben genannten, bei der Verwirklichung des Vorschlags eintretenden Gewichtsverlagerungen zugunsten des Finanzplanungsrats - Höherwertigkeit des Gesamt-

⁷³⁰ Stab der Bundesregierung vornehmen zu lassen (vgl. Haller, Wandlungen, in: FinArch NF 27, 1968, S.259), würde hier keine Abhilfe schaffen: Die Länder würden an selbständiger Entscheidungsbefugnis nichts hinzugewinnen, nur würde das tatsächliche Gewicht des Bundes erheblich gestärkt.

⁷³¹ Diese Problematik der Integration der Staatsgewalt von Bund und Ländern läßt die Enquete-Kommission bei der Behandlung des Planungsausschusses, BT-Drs. VI/3829, S.51 f., völlig außer Acht.

finanzplans im Vergleich zu den Finanzplänen von Bund und Ländern und Planung durch den Rat anstatt Plankoordination im Rat - lassen im Hinblick auf das parlamentarische Regierungssystem zwei Bedenken erneut hervortreten, die für den Rat in seiner jetzigen Form oben bereits ausgeräumt worden waren. Der Finanzplanungsrat könnte durch die neue Aufgabe zu einer über Bundesregierung und Länderregierungen stehenden "Überregierung" werden (1) und die parlamentarische Kontrollfunktion könnte mangels Verantwortlichkeit des Rats verletzt sein (2).

1. Der Finanzplanungsrat als "Überregierung"

Zunächst seien nochmals die Gründe in Erinnerung gerufen, die jede hierarchisch über den Regierungen von Bund und Ländern stehende staatliche Instanz als mit dem parlamentarischen Regierungssystem unvereinbar erscheinen lassen. Erstens wäre es mit der Systematik des Grundgesetzes, das von der grundsätzlichen Aufteilung aller wichtigen Staatsleitungsaufgaben auf Parlament und Regierung im organisatorischen Sinn ausgeht, unvereinbar, wenn ein derartiges Superorgan nicht durch die Verfassung selbst institutionalisiert würde. Zweitens wäre die parlamentarische Regierungsverantwortlichkeit in allen den Fällen aufgehoben, in denen eine Bindung der Regierungen an Akte der Überregierung eintritt⁷³².

Wie bereits ausgeführt, ist der Gesamtfinanzplan, auch wenn er rechtlich unverbindlich ist, tatsächlich den Einzelplänen der Gebietskörperschaften übergeordnet. Er wird mit der Intention aufgestellt, die Einzelpläne zu präjudizieren und zwingt diese faktisch auch zur Einfügung ins Gesamtkonzept, wenn sie nicht

⁷³² Siehe oben, S.263.

von vornherein unrealistisch sein sollen⁷³³. Damit wird aber deutlich, daß die Regierungen von Bund und Ländern bei ihren Einzelfinanzplänen nur noch Sekundärplanungen, Ausführungs- und Ausfüllungsplanungen zu einem Gesamtfinanzplan des Finanzplanungsrats zu leisten hätten. Angesichts der Schwerpunktbildung in fast allen politischen Bereichen durch die Finanzplanung wäre außerdem auch die Richtlinienkompetenz der Regierungschefs im wesentlichen aufgehoben.

Ein Finanzplanungsrat, der die Aufgabe hätte, einen Gesamtfinanzplan aufzustellen, wäre also auf dem Gebiet der Finanzplanungen den Regierungen faktisch übergeordnet. Seine Aufgabe wäre nicht mehr, wie bei der jetzigen Ausgestaltung, als Hilfstätigkeit bei der Wahrnehmung der Planungsaufgaben der Regierungen anzusehen. Sie wäre trotz ihrer rechtlichen Unverbindlichkeit, im Vergleich zur Planungsarbeit der Regierungen höherwertig. Den - unverbindlichen - Finanzplänen der Regierungen stünde ein - ebenfalls unverbindlicher - Gesamtfinanzplan des Finanzplanungsrats gegenüber, der nach Zielsetzung und Planungseffekten höheren Rang einnähme. Eine derartige Stellung des Rats wäre mit der Systematik des Grundgesetzes nicht vereinbar.

Aber auch die parlamentarische Verantwortlichkeit der Regierungen wäre durch die vorgeschlagene neue Aufgabenstellung des Rats eingeschränkt. Die faktische Bindung der Regierungen an den Gesamtfinanzplan wäre nicht mehr nur, wie jetzt bei den Koordinierungsempfehlungen, die Folge einer politischen Bindung an

⁷³³ Diese faktische Bindung durch Ankündigungs- und Präjudizeffekte ist bei Aufstellung durch den Rat erheblich größer, als bei Aufstellung durch die Bundesregierung (so der Vorschlag des Troeger-Gutachtens, Tz.489), da der Plan des Rats von

Äußerungen eines eigenen Regierungsmitglieds im Finanzplanungsrat - ein Vorgang, der oben als unbedenklich nachgewiesen wurde⁷³⁴ - sondern sie wäre ein Effekt, der sich maßgeblich aus dem Charakter und dem Gewicht des Gesamtfinanzplans ergäbe. Für die ihren Finanzplänen durch den Gesamtfinanzplan vorgegebenen Grundentscheidungen und Planungsprämissen und damit für Tendenz und große Linie der Finanzpläne, könnten die Regierungen ihren Parlamenten gegenüber somit nicht mehr die Verantwortung tragen.

2. Parlamentarische Unverantwortlichkeit des Finanzplanungsrats

Bereits bei der Behandlung von Konjunkturrat und Finanzplanungsrat in ihrer jetzigen Form wurde festgestellt, daß ihre Akte, soweit sie allein den Räten als Kollektiv zurechenbar sind, parlamentarisch unkontrolliert und unverantwortet bleiben. Dieser Tatbestand macht jedoch, wie oben dargestellt⁷³⁵, die Empfehlungstätigkeit der Räte nicht verfassungswidrig, da an entscheidenden Stellen parlamentarische Kontrolle und Verantwortung eingeschaltet ist.

Für einen Finanzplanungsrat, der einen Gesamtfinanzplan aufzustellen hat, können diese Erwägungen jedoch nicht mehr gelten. Könnte im Verhältnis Koordinierungsempfehlung (unverantwortet) zu Finanzplan (verantwortet) noch das Hauptgewicht des Gesamtvorgangs im Finanzplan gesehen werden, so ist dies bei der höheren faktischen Bindungswirkung des Gesamtfinanzplans (unverantwortet) im

⁷³³ wesentlich mehr betroffenen Planausführenden gestützt wird.

⁷³⁴ S.265 f.

⁷³⁵ Vgl. S.276 ff.

Verhältnis zu den Einzelfinanzplänen (verantwortet) nicht mehr möglich. Aber auch an der Gestaltung des Gesamtfinanzplans selbst haben die parlamentarisch verantwortlichen Mitglieder geringeren Anteil, als an der Gestaltung der Koordinierungsempfehlungen. Bei den Empfehlungen korrespondiert mit jeder Sachfrage, über die Beschluß gefaßt wird, ein Mitwirkungsakt jedes einzelnen Mitglieds. Der unverantwortete, nur dem Gremium selbst zuzuschreibende Teil der Empfehlung - im wesentlichen Zusammenfassung, Vereinheitlichung und Anregung zur Kompromißbildung - ist im Verhältnis dazu weniger schwerwiegend. Eine ganz andere Situation wäre bei der Aufstellung eines Gesamtfinanzplans durch den Finanzplanungsrat gegeben. Da die Detailarbeit durch einen nur mehr kollektiv steuerbaren Planungsstab durchgeführt werden müßte⁷³⁶, würde ein großer Teil der politischen Entscheidungsbefugnisse auf den Stab und damit auf die gemeinschaftliche Organisation des Rats verlagert werden, während sich die parlamentarisch verantwortlichen Ratsmitglieder auf globale Zustimmungskakte, Kompromisse und sporadische Einzelkorrekturen beschränken müßten. Damit wäre auch beim Zustandekommen der Akte des Finanzplanungsrats der Anteil des parlamentarisch verantwortlichen Ratsmitglieds von geringerem Gewicht, als der Anteil des parlamentarisch nicht verantwortlichen Kollektivs. Bei der Aufstellung eines Gesamtfinanzplans durch den Finanzplanungsrat wäre somit die Kontrollfunktion der Parlamente bezüglich der Finanzplanung, also eines Gebietes, das für die gesamte Staatstätigkeit von eminenter Bedeutung ist, entscheidend beschnitten.

Zusammenfassend ist festzuhalten, daß die Verwirklichung des Vorschlags von Schmidt/Wille, den Finanzplanungsrat

⁷³⁶ Vgl. oben, S.287.

mit der Aufgabe der Gesamtfinanzplanung auszustatten, sowohl unter bundesstaatlichem Blickwinkel, als auch im Hinblick auf das parlamentarische Regierungssystem, einen Verfassungsverstoß bedeuten würde. Angesichts der über-
ragenden Wichtigkeit des betroffenen Sachgebiets für die gesamte Staatstätigkeit könnten derartig weitreichende Einbrüche in den bundesstaatlichen Aufbau und die parlamentarische Regierungsverantwortung wegen der Grenze des Art.79 Abs.3 GG auch nicht im Wege der Verfassungs-
änderung vollzogen werden.

L e b e n s l a u f

Am 5.2.1945 wurde ich als drittes von drei Kindern des Josef Schechinger und seiner Ehefrau Anny, geb. Schwanghard, in Türkenfeld (Oberbayern) geboren. Mein Vater war Fahrlehrer. Er verstarb 1955, meine Mutter 1973.

Nach vier Jahren Volksschule besuchte ich ab 1955 das Wittelsbacher Gymnasium in München, an dem ich 1964 die Reifeprüfung ablegte. Von Herbst 1964 bis Frühjahr 1966 leistete ich 18 Monate lang Wehrdienst. Ein anschließendes acht Semester dauerndes Jurastudium an der Universität München schloß ich 1970 mit der ersten juristischen Staatsprüfung ab.

Am 16.9.1970 begann ich den Vorbereitungsdienst als Rechtsreferendar, den ich mit der zur Zeit stattfindenden zweiten juristischen Staatsprüfung 1974/I abschließen will.

Seit 14.12.1970 bin ich mit der Rechtsreferendarin Kajsen Schechinger, geb. Schmutzler verheiratet.

